2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Questions d'une importance particulière — 2001

Avant-propos et Points saillants

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-0F
ISBN 0-662-86404-2

102-02019/

AUDITOR GENERAL OF CANADA

CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes :

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport annuel de 2001 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice général du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 4 décembre 2001

Avant-propos

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes —2001

Avant-propos

Je suis heureuse de présenter mon rapport de 2001. Il comprend « Questions d'une importance particulière — 2001 », les Points saillants qui sont tirés de tous les chapitres, les Annexes, ainsi que les 13 chapitres suivants :

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système

Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement

Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada

Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 13 Autres observations de vérification

Questions d'une importance particulière — 2001

Table des matières

Points saillants 1

Mon premier rapport 3

L'érosion du contrôle parlementaire 4

Les recettes sont-elles perçues conformément à l'intention du Parlement? 5

Le gouvernement dépense-t-il de l'argent sans l'approbation du Parlement? 6

Les nouvelles formes de prestation de programmes et de services mettent-elles en péril la surveillance parlementaire? 7

Renforcement de la gestion financière et budgétaire 10

Accomplir des progrès 10

Se préoccuper du long terme 12

La « frénésie de dépenses à la fin de l'exercice » 13

Les transferts aux fondations 13

La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions 14

La santé interne de la fonction publique 15

Un centre d'excellence 16

Les défis que mon bureau doit relever 16

Dernières réflexions 17

Questions d'une importance particulière — 2001

Points saillants

1. Voici mon premier rapport à la Chambre des communes à titre de vérificatrice générale du Canada. Dans ce chapitre, je me concentre sur quatre questions qui m'intéressent tout particulièrement dans l'exercice de mes nouvelles fonctions.

- **L'érosion du contrôle exercé par le Parlement sur la façon dont le gouvernement prélève des fonds et les dépense.** Les Canadiens ont le droit de contrôler la façon dont les fonds publics sont perçus et utilisés et, en définitive, il revient aux députés élus d'exercer ce contrôle en notre nom. C'est la raison pour laquelle je m'inquiète des exemples récents d'érosion du contrôle parlementaire, qui mettent en jeu des milliards de dollars de recettes et de dépenses.
- **Le renforcement de la gestion financière et budgétaire.** Au cours des cinq dernières années, la situation financière du gouvernement fédéral a changé considérablement. La transparence et la discipline grâce auxquelles le gouvernement a obtenu des résultats impressionnants jusqu'à maintenant sont essentielles à la poursuite de ce succès. Des mesures ont également été prises pour améliorer la gestion financière dans les ministères et les organismes. Il faut gérer ces sommes d'argent avec prudence dans l'intérêt du public.
- **La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions.** L'intérêt manifesté récemment pour les subventions et les contributions ne s'est pas encore traduit par une amélioration générale de leur gestion dans l'ensemble du gouvernement. Les problèmes à l'échelle gouvernementale exigent des solutions à l'échelle gouvernementale.
- **La santé interne de la fonction publique fédérale.** Le gouvernement s'est fixé un calendrier ambitieux pour moderniser la gestion des ressources humaines. Un bon gouvernement est tributaire du rendement de la fonction publique. Je surveillerai ces efforts de modernisation de près.

2. Je fais également des observations sur certains des principaux défis que mon bureau doit relever. Mon but est de m'assurer que le Bureau demeure un centre d'excellence en gestion du secteur public, réputé pour la qualité de son travail.

Mon premier rapport

3. Je suis honorée de soumettre mon premier rapport à la Chambre des communes en qualité de vérificatrice générale du Canada.

4. Depuis mon entrée au Bureau en tant que sous-vérificatrice générale en 1999, j'ai bénéficié énormément de la sagesse et de l'appui de Denis Desautels. On se souviendra de lui comme l'un des fonctionnaires les plus dévoués et les plus dignes de confiance du Canada, un homme dont l'intégrité ne faisait — et ne fait — nul doute.

5. J'en suis venue également à connaître et à admirer de nombreux parlementaires et de nombreux fonctionnaires. Leurs connaissances et leur expertise, ainsi que leur dévouement envers la fonction publique, continuent de m'impressionner. Un grand nombre d'entre eux comptent parmi les hommes et les femmes les plus brillants et les plus compétents avec lesquels j'ai travaillé au cours de ma carrière. Leurs contributions importantes à la santé sociale, économique et politique du pays passent souvent inaperçues et ne sont pas toujours récompensées.

6. La communauté internationale reconnaît de plus en plus que la gouvernance — la façon dont le pouvoir est exercé, la voix donnée aux citoyens, la façon dont les décisions sur les questions d'intérêt public sont prises — est essentielle au développement économique et social d'un pays. Une bonne gouvernance et le développement vont généralement de pair.

7. L'obligation de rendre compte de ses actions est indispensable au bon fonctionnement de notre régime. Le gouvernement a des pouvoirs considérables : il peut prélever des impôts et des taxes, dépenser, rédiger des lois et les faire appliquer. Le gouvernement doit rendre compte au Parlement de la façon dont il utilise ces pouvoirs, et chaque député de la Chambre doit à son tour en rendre compte à ses électeurs.

8. Le Bureau du vérificateur général occupe une place unique au sein du régime parlementaire canadien. Il est indépendant du gouvernement et rend compte au Parlement. En qualité de vérificatrice générale, mon travail consiste à examiner les activités du gouvernement fédéral et à fournir de l'information objective aux parlementaires. Ceux-ci peuvent utiliser cette information pour tenir le gouvernement responsable de l'intendance des fonds publics, de l'exécution des programmes et de la prestation des services (voir la pièce 1).

9. Le chapitre porte essentiellement sur quatre questions qui m'intéressent tout particulièrement dans l'exercice de mes nouvelles fonctions. Ce ne sont pas des questions nouvelles; elles ont figuré au premier plan de nombreux rapports du Bureau. Il est clair, cependant, que des améliorations s'imposent pour que le gouvernement puisse mieux s'acquitter de ses tâches au chapitre de ces questions :

- L'érosion du contrôle exercé par le Parlement sur la façon dont le gouvernement prélève les fonds et les dépense

- La nécessité de renforcer la gestion financière et budgétaire au gouvernement fédéral
- La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions
- La santé interne de la fonction publique fédérale

10. Je vais faire également quelques observations sur certains des principaux défis que mon bureau doit relever. Bon nombre d'entre eux reflètent les défis que le gouvernement fédéral dans son ensemble doit relever.

L'érosion du contrôle parlementaire

11. L'un de mes rôles en tant que vérificatrice législative est d'examiner si le gouvernement fédéral respecte les autorisations parlementaires. Plus précisément, le gouvernement doit obtenir l'autorisation du Parlement avant de percevoir et de dépenser des fonds.

12. La façon dont le gouvernement fédéral prélève des fonds et les dépense découle de notre constitution et de notre tradition parlementaire. Le principe sous-jacent est simple : les Canadiens ont le droit de contrôler la façon dont les fonds publics sont perçus et utilisés.

13. Ensemble, le Parlement, le gouvernement et les fonctionnaires sont les gardiens des fonds publics qui leur sont confiés pour exécuter les programmes et assurer la prestation des services aux Canadiens. En bout de ligne, cependant, ce sont les députés que nous avons élus qui exercent ce contrôle en notre nom.

14. C'est la raison pour laquelle je m'inquiète de l'érosion du contrôle exercé par le Parlement sur la façon dont l'argent est prélevé et dépensé. De récents rapports ont cité un certain nombre d'exemples, qui mettent en jeu des milliards de dollars de recettes et de dépenses.

Pièce 1 Quelles sont les responsabilités du vérificateur général?

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général s'occupe de trois questions principales :

Le gouvernement présente-t-il l'information financière fidèlement?
Il s'agit de la vérification « d'attestation ». Le vérificateur atteste ou vérifie que les états financiers du gouvernement donnent une image fidèle de sa situation et de ses résultats financiers.

Le gouvernement a-t-il perçu ou dépensé les fonds autorisés par le Parlement et aux fins autorisées par le Parlement?
Il s'agit de la vérification « de la conformité aux autorisations ». Le vérificateur demande si le gouvernement a respecté les désirs du Parlement.

Les programmes ont-ils été exécutés de façon économique et efficiente? Le gouvernement a-t-il les moyens de mesurer leur efficacité? A-t-on tenu suffisamment compte des conséquences environnementales?
Il s'agit de la vérification « d'optimisation des ressources » ou du rendement. Le vérificateur demande si les contribuables en ont obtenu pour leur agent et si les programmes sont bien gérés.

Conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le vérificateur général pose des questions semblables au sujet des sociétés d'État dont il est le vérificateur.

Les recettes sont-elles perçues conformément à l'intention du Parlement?

15. Cotisations d'assurance-emploi. L'assurance-emploi compte parmi l'un des plus importants programmes sociaux du gouvernement. Cette année, on a versé dans le cadre de celui-ci des prestations estimées à 12 milliards de dollars. Le programme offre une aide financière temporaire aux chômeurs canadiens pendant qu'ils cherchent du travail, améliorent leurs compétences, ou pendant qu'ils sont malades, en congé de maternité ou prennent soin d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté.

16. Les employeurs et les travailleurs assument tous les coûts du programme par le biais de leurs cotisations. Celles-ci ont totalisé 18,7 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2001, et équivalaient à 11 cents de chaque dollar d'impôt fédéral.

17. Depuis 1999, dans notre opinion sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi, nous attirons l'attention sur le solde du Compte, la différence entre les cotisations perçues et les prestations versées et les coûts administratifs assumés (voir la pièce 2). Nous avons fait des observations sur la taille du solde, son taux de croissance et le fait que les facteurs ayant servi à établir les taux de cotisation n'ont pas été divulgués.

18. La *Loi sur l'assurance-emploi* fixe deux objectifs pour guider l'établissement des taux de cotisation : fixer des taux de cotisation qui permettent le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenu suffisant pour couvrir les prestations et les coûts du programme; et maintenir une certaine stabilité des taux. Dans son rapport de 2001, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a conclu qu'un

Pièce 2 Le Compte d'assurance-emploi

Le Compte d'assurance-emploi comptabilise les revenus et les dépenses du programme d'assurance-emploi. Les montants reçus conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi* sont déposés dans le Trésor du gouvernement; les coûts du programme d'assurance-emploi sont financés à même le Trésor. Comme le déficit ou l'excédent du Compte entre dans le calcul de la situation financière globale du gouvernement, tout excédent ou déficit accumulé n'est que théorique.

L'excédent ou le déficit accumulé du Compte devrait être un facteur important dans l'établissement des taux de cotisation d'assurance-emploi, car il aide à déterminer le niveau des cotisations nécessaires pour maintenir la stabilité des taux au fil du temps. Depuis 1994, cependant, les revenus des cotisations dépassent les coûts du programme, ce qui a eu pour effet de transformer le déficit accumulé cette année-là en un excédent, qui se chiffre aujourd'hui à 36 milliards de dollars.

L'excédent du Compte d'assurance-emploi a un effet direct sur la situation financière du gouvernement. En effet, le Compte est une source de recettes et de liquidités pour le gouvernement et il l'aide à réduire sa dette nette. Sans le Compte d'assurance-emploi, l'excédent annuel du gouvernement aurait été de 8 milliards de dollars au lieu des 17 milliards de dollars déclarés pour l'exercice clos le 31 mars 2001.

Pour plus d'information, voir les Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2001.

- La nécessité de renforcer la gestion financière et budgétaire au gouvernement fédéral
- La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions
- La santé interne de la fonction publique fédérale

10. Je vais faire également quelques observations sur certains des principaux défis que mon bureau doit relever. Bon nombre d'entre eux reflètent les défis que le gouvernement fédéral dans son ensemble doit relever.

L'érosion du contrôle parlementaire

11. L'un de mes rôles en tant que vérificatrice législative est d'examiner si le gouvernement fédéral respecte les autorisations parlementaires. Plus précisément, le gouvernement doit obtenir l'autorisation du Parlement avant de percevoir et de dépenser des fonds.

12. La façon dont le gouvernement fédéral prélève des fonds et les dépense découle de notre constitution et de notre tradition parlementaire. Le principe sous-jacent est simple : les Canadiens ont le droit de contrôler la façon dont les fonds publics sont perçus et utilisés.

13. Ensemble, le Parlement, le gouvernement et les fonctionnaires sont les gardiens des fonds publics qui leur sont confiés pour exécuter les programmes et assurer la prestation des services aux Canadiens. En bout de ligne, cependant, ce sont les députés que nous avons élus qui exercent ce contrôle en notre nom.

14. C'est la raison pour laquelle je m'inquiète de l'érosion du contrôle exercé par le Parlement sur la façon dont l'argent est prélevé et dépensé. De récents rapports ont cité un certain nombre d'exemples, qui mettent en jeu des milliards de dollars de recettes et de dépenses.

Pièce 1 Quelles sont les responsabilités du vérificateur général?

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général s'occupe de trois questions principales :

Le gouvernement présente-t-il l'information financière fidèlement?
Il s'agit de la vérification « d'attestation ». Le vérificateur atteste ou vérifie que les états financiers du gouvernement donnent une image fidèle de sa situation et de ses résultats financiers.

Le gouvernement a-t-il perçu ou dépensé les fonds autorisés par le Parlement et aux fins autorisées par le Parlement?
Il s'agit de la vérification « de la conformité aux autorisations ». Le vérificateur demande si le gouvernement a respecté les désirs du Parlement.

Les programmes ont-ils été exécutés de façon économique et efficiente? Le gouvernement a-t-il les moyens de mesurer leur efficacité? A-t-on tenu suffisamment compte des conséquences environnementales?
Il s'agit de la vérification « d'optimisation des ressources » ou du rendement. Le vérificateur demande si les contribuables en ont obtenu pour leur agent et si les programmes sont bien gérés.

Conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le vérificateur général pose des questions semblables au sujet des sociétés d'État dont il est le vérificateur.

Les recettes sont-elles perçues conformément à l'intention du Parlement?

15. **Cotisations d'assurance-emploi.** L'assurance-emploi compte parmi l'un des plus importants programmes sociaux du gouvernement. Cette année, on a versé dans le cadre de celui-ci des prestations estimées à 12 milliards de dollars. Le programme offre une aide financière temporaire aux chômeurs canadiens pendant qu'ils cherchent du travail, améliorent leurs compétences, ou pendant qu'ils sont malades, en congé de maternité ou prennent soin d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté.

16. Les employeurs et les travailleurs assument tous les coûts du programme par le biais de leurs cotisations. Celles-ci ont totalisé 18,7 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2001, et équivalaient à 11 cents de chaque dollar d'impôt fédéral.

17. Depuis 1999, dans notre opinion sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi, nous attirons l'attention sur le solde du Compte, la différence entre les cotisations perçues et les prestations versées et les coûts administratifs assumés (voir la pièce 2). Nous avons fait des observations sur la taille du solde, son taux de croissance et le fait que les facteurs ayant servi à établir les taux de cotisation n'ont pas été divulgués.

18. La *Loi sur l'assurance-emploi* fixe deux objectifs pour guider l'établissement des taux de cotisation : fixer des taux de cotisation qui permettent le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenu suffisant pour couvrir les prestations et les coûts du programme; et maintenir une certaine stabilité des taux. Dans son rapport de 2001, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a conclu qu'un

Pièce 2 Le Compte d'assurance-emploi

Le Compte d'assurance-emploi comptabilise les revenus et les dépenses du programme d'assurance-emploi. Les montants reçus conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi* sont déposés dans le Trésor du gouvernement; les coûts du programme d'assurance-emploi sont financés à même le Trésor. Comme le déficit ou l'excédent du Compte entre dans le calcul de la situation financière globale du gouvernement, tout excédent ou déficit accumulé n'est que théorique.

L'excédent ou le déficit accumulé du Compte devrait être un facteur important dans l'établissement des taux de cotisation d'assurance-emploi, car il aide à déterminer le niveau des cotisations nécessaires pour maintenir la stabilité des taux au fil du temps. Depuis 1994, cependant, les revenus des cotisations dépassent les coûts du programme, ce qui a eu pour effet de transformer le déficit accumulé cette année-là en un excédent, qui se chiffre aujourd'hui à 36 milliards de dollars.

L'excédent du Compte d'assurance-emploi a un effet direct sur la situation financière du gouvernement. En effet, le Compte est une source de recettes et de liquidités pour le gouvernement et il l'aide à réduire sa dette nette. Sans le Compte d'assurance-emploi, l'excédent annuel du gouvernement aurait été de 8 milliards de dollars au lieu des 17 milliards de dollars déclarés pour l'exercice clos le 31 mars 2001.

Pour plus d'information, voir les Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2001.

solde de 10 à 15 milliards de dollars serait suffisant pour couvrir les coûts des prestations plus élevés qu'entraînerait une récession éventuelle et empêcher l'augmentation des taux de cotisation.

19. Le 31 mars 2001, le solde du Compte d'assurance-emploi dépassait 36 milliards de dollars. La Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pu justifier de façon adéquate la taille et la croissance du solde du Compte. Sans une telle justification, je n'ai pu conclure que les taux de cotisation établis pour 2001 étaient conformes à l'esprit de la *Loi*.

20. Les modifications apportées récemment à la *Loi* suspendent le processus normal d'établissement des taux de cotisation pendant que le gouvernement étudie le processus. Les taux de cotisation pour 2002 et 2003 seront établis aux niveaux que le Cabinet jugera adéquats, sur recommandation des ministres de Développement des ressources humaines et des Finances.

21. Un examen rapide et ouvert du processus d'établissement des taux de cotisation améliorerait énormément la transparence du processus et contribuerait à garantir qu'il respecte clairement l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Le gouvernement dépense-t-il de l'argent sans l'approbation du Parlement?

22. L'an dernier, dans le contexte de l'intérêt croissant que la gestion des programmes de subventions et de contributions à Développement des ressources humaines Canada a suscité parmi le public et chez les parlementaires, nous avons établi quatre principes de base liés aux dépenses publiques (voir la pièce 3). Le premier principe, qui est une exigence minimale, est que toutes les dépenses gouvernementales doivent recevoir la sanction du Parlement.

23. Le présent rapport et les rapports récents donnent des exemples de situations où le Parlement n'a pas été impliqué pleinement avant que les programmes ne soient lancés (voir la pièce 4).

24. Parc Downsview Park. L'an dernier, nous avons signalé que le gouvernement fédéral avait aménagé un parc urbain à Downsview, en Ontario, à un coût estimatif supérieur à 100 millions de dollars, sans avoir obtenu une autorisation claire et explicite du Parlement. Prises séparément, les mesures gouvernementales respectaient la loi applicable. Considérées dans leur ensemble, cependant, elles avaient pour effet d'exclure le Parlement de la prise de décisions. Cette année, nous avons signalé qu'une injection ultérieure d'environ 19 millions de dollars a été faite pour financer des activités de programme sans l'autorisation officielle du Parlement.

25. Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. Dans mes observations sur les états financiers du gouvernement du Canada, je me suis inquiétée que le gouvernement ait transféré 50 millions de dollars à une société sans but lucratif avant que le Parlement n'ait approuvé la loi ayant créé la Fondation et n'ait autorisé le gouvernement à dépenser cet argent.

26. Allocation pour frais de chauffage. Dans ce rapport, je fais des commentaires sur l'allocation de plus de 1,4 milliard de dollars versée plus tôt cette année pour aider à compenser l'effet de la hausse des prix de l'énergie sur les frais de chauffage des ménages. Le gouvernement s'est servi de procédures financières qui lui ont permis d'agir rapidement. Toutefois, en utilisant un processus d'approbation et de financement accéléré, le gouvernement n'a pas donné aux parlementaires l'occasion d'exercer leur rôle, soit sanctionner des dépenses publiques pour une nouvelle initiative importante.

Les nouvelles formes de prestation de programmes et de services mettent-elles en péril la surveillance parlementaire?

27. Traditionnellement, les programmes et les services gouvernementaux sont assurés aux Canadiens par des ministères, des organismes et des sociétés d'État qui rendent compte directement aux ministres et qui sont soumis à la responsabilité ministérielle (voir la pièce 5). Les programmes et les services fédéraux sont encore assurés en majorité de la sorte.

Pièce 3 Quatre principes de base des dépenses publiques

1. **Toutes les dépenses gouvernementales devraient avoir la sanction du Parlement.** Le contrôle parlementaire des finances a été décrit comme étant à la base d'un gouvernement responsable. Il est fondé sur deux préceptes essentiels de la démocratie parlementaire, notamment que le gouvernement ne doit pas prélever des sommes d'argent sans l'approbation du Parlement et qu'il ne doit les dépenser qu'aux fins autorisées par le Parlement. La conformité aux autorisations parlementaires est une exigence minimale qui doit être respectée lors de tout débours de fonds publics.
2. **Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience.** Ce principe reconnaît que les fonds publics sont de l'argent conservé en fiducie au profit de tous les Canadiens. Par conséquent, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce que cet argent soit géré avec prudence dans l'intérêt du public. Cela veut dire aussi que le gouvernement doit essayer de maximiser la valeur obtenue en contrepartie des dollars qu'il dépense.
3. **La valeur des dépenses gouvernementales devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus.** Historiquement, on a eu tendance à justifier les programmes publics davantage en fonction des ressources utilisées qu'en fonction des résultats obtenus. Mais les gouvernements ne créent pas des programmes pour le plaisir de dépenser. Ils les créent pour assurer des services qui visent à améliorer la vie des Canadiens. C'est la raison pour laquelle le gouvernement doit les gérer en fonction des résultats.
4. **Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être.** Les ressources dont dispose le gouvernement évoluent au fil du temps, tout comme les besoins et les préférences du public. Pour s'assurer que les dépenses publiques servent aux fins qui sont jugées les plus utiles, le gouvernement doit évaluer régulièrement ses programmes et déterminer s'ils sont toujours pertinents, efficaces et à la mesure de nos moyens.

Pour plus d'information, voir le chapitre Questions d'une importance particulière — 2000 du Rapport du vérificateur général du Canada de 2000.

26. Allocation pour frais de chauffage. Dans ce rapport, je fais des commentaires sur l'allocation de plus de 1,4 milliard de dollars versée plus tôt cette année pour aider à compenser l'effet de la hausse des prix de l'énergie sur les frais de chauffage des ménages. Le gouvernement s'est servi de procédures financières qui lui ont permis d'agir rapidement. Toutefois, en utilisant un processus d'approbation et de financement accéléré, le gouvernement n'a pas donné aux parlementaires l'occasion d'exercer leur rôle, soit sanctionner des dépenses publiques pour une nouvelle initiative importante.

Les nouvelles formes de prestation de programmes et de services mettent-elles en péril la surveillance parlementaire?

27. Traditionnellement, les programmes et les services gouvernementaux sont assurés aux Canadiens par des ministères, des organismes et des sociétés d'État qui rendent compte directement aux ministres et qui sont soumis à la responsabilité ministérielle (voir la pièce 5). Les programmes et les services fédéraux sont encore assurés en majorité de la sorte.

Pièce 3 Quatre principes de base des dépenses publiques

1. **Toutes les dépenses gouvernementales devraient avoir la sanction du Parlement.** Le contrôle parlementaire des finances a été décrit comme étant à la base d'un gouvernement responsable. Il est fondé sur deux préceptes essentiels de la démocratie parlementaire, notamment que le gouvernement ne doit pas prélever des sommes d'argent sans l'approbation du Parlement et qu'il ne doit les dépenser qu'aux fins autorisées par le Parlement. La conformité aux autorisations parlementaires est une exigence minimale qui doit être respectée lors de tout débours de fonds publics.
2. **Les dépenses gouvernementales devraient être gérées avec probité et efficience.** Ce principe reconnaît que les fonds publics sont de l'argent conservé en fiducie au profit de tous les Canadiens. Par conséquent, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce que cet argent soit géré avec prudence dans l'intérêt du public. Cela veut dire aussi que le gouvernement doit essayer de maximiser la valeur obtenue en contrepartie des dollars qu'il dépense.
3. **La valeur des dépenses gouvernementales devrait être mesurée en fonction des résultats obtenus.** Historiquement, on a eu tendance à justifier les programmes publics davantage en fonction des ressources utilisées qu'en fonction des résultats obtenus. Mais les gouvernements ne créent pas des programmes pour le plaisir de dépenser. Ils les créent pour assurer des services qui visent à améliorer la vie des Canadiens. C'est la raison pour laquelle le gouvernement doit les gérer en fonction des résultats.
4. **Les programmes gouvernementaux de dépenses devraient toujours avoir leur raison d'être.** Les ressources dont dispose le gouvernement évoluent au fil du temps, tout comme les besoins et les préférences du public. Pour s'assurer que les dépenses publiques servent aux fins qui sont jugées les plus utiles, le gouvernement doit évaluer régulièrement ses programmes et déterminer s'ils sont toujours pertinents, efficaces et à la mesure de nos moyens.

Pour plus d'information, voir le chapitre Questions d'une importance particulière — 2000 du Rapport du vérificateur général du Canada de 2000.

Pièce 4 Des fonds sont-ils dépensés sans l'autorisation du Parlement?

Parc Downsview

Dans son budget de 1994, le gouvernement a annoncé la fermeture de la base militaire des Forces armées canadiennes de Toronto, à Downsview, et la transformation d'une partie du terrain en un parc récréatif urbain. En 1997, la Société immobilière du Canada Limitée — une société d'État — a été autorisée à créer une filiale pour aménager le parc. Parc Downsview Park inc. a été constituée en société en juillet 1998 et a commencé ses activités en avril 1999.

Généralement, quand une nouvelle société d'État est créée et dotée de caractéristiques d'exploitation uniques, elle reçoit un mandat du Parlement au moyen d'une loi. Dans ce cas, le gouvernement a choisi de faire de Downsview Park une filiale, même s'il y avait des différences importantes entre son mandat (gestion d'un parc non commercial) et le mandat principal de la société mère (aliénation de propriétés commerciales). Le gouvernement a utilisé un décret pour constituer la filiale en société; il n'a pas demandé l'autorisation du Parlement.

Quand des actifs de l'État comme des terrains ne sont plus nécessaires, ils sont généralement déclarés excédentaires et vendus, et les produits de la vente sont versés au Trésor. Toute dépense de programme financée grâce au Trésor doit être autorisée par le Parlement. Cependant, dans le cas de Parc Downsview, les actifs ont été transférés directement du ministère de la Défense nationale à la filiale. La vente de ces actifs à une entreprise du secteur privé a fait que le gouvernement s'est trouvé à transférer indirectement 19 millions de dollars en espèces à Parc Downsview pour financer de nouvelles activités. À notre avis, il aurait été préférable que le Parlement approuve officiellement cette opération.

Pour plus d'information, voir le Rapport de la vérificatrice générale du Canada *de 2001, chapitre 13, Autres observations de vérification — Parc Downsview Park Inc.*

Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable

En février 2000, le gouvernement a annoncé son intention d'établir un fonds pour l'appui technologique au développement durable doté de 100 millions de dollars, afin de stimuler le développement et de faire l'essai de nouvelles technologies environnementales. La loi créant la Fondation qui doit administrer le fonds a été présentée à la Chambre des communes en octobre 2000, mais n'avait pas été adoptée au moment où les élections fédérales ont été déclenchées. Un nouveau projet de loi a été présenté en février 2001 et adopté en juin 2001.

Avant l'adoption de la loi créant la Fondation, quatre citoyens canadiens ont établi une société sans but lucratif appelée la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable. Le gouvernement a signé un accord de financement avec cette fondation en mars 2001 et lui a octroyé 50 millions de dollars en avril 2001. Le gouvernement demandera au Parlement d'approuver ce financement de façon rétroactive quand il votera le Budget des dépenses.

Pour plus d'information, voir les Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2001.

Allocation pour frais de chauffage

Pour compenser l'effet de la hausse des prix de l'énergie sur les frais de chauffage des ménages, le gouvernement a annoncé, en octobre 2000, l'allocation pour frais de chauffage. Le gouvernement a proposé de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour obtenir du Parlement l'autorisation en ce qui a trait aux paiements. En janvier 2001, un paiement ponctuel de 125 $ a été versé aux personnes à revenu faible ou modeste admissibles au crédit pour la taxe sur les produits et services et de 250 $ aux familles à revenu faible ou modeste admissibles, pour un coût total de 1,4 milliard de dollars.

Le 22 octobre 2000, le Parlement a été dissous en raison des élections générales. La législation autorisant les paiements n'a pas été présentée avant la dissolution du Parlement. Par conséquent, les paiements ont été effectués avant que le gouvernement n'ait demandé au Parlement d'autoriser la dépense.

Au lieu de suivre le processus parlementaire normal qui est de présenter ou de modifier une loi, le gouvernement s'est servi d'un décret au moment où la Chambre des communes ne siégeait pas afin d'autoriser les paiements à titre gracieux; le gouvernement s'est servi de deux mandats spéciaux pour affecter les fonds.

Un paiement à titre gracieux est généralement effectué pour régler des réclamations faites au gouvernement découlant de ses activités, par exemple pour indemniser un employé dont les vêtements ou les effets personnels ont été endommagés pendant qu'il était au travail. Il s'agit d'un paiement à titre volontaire autorisé par le gouverneur en conseil et fait uniquement lorsqu'il n'existe pas d'instruments législatifs, réglementaires ou politiques pour faire le paiement.

Le gouvernement utilise des mandats spéciaux pour obtenir des fonds afin de financer ses activités courantes quand le Parlement est dissous en période électorale. Il les utilise généralement quand le besoin urgent de fonds se fait sentir et qu'il n'existe aucune autre source de financement. Les mandats spéciaux ont fait l'objet d'un rapport au Parlement le 12 février 2001.

Pour plus d'information, voir le Rapport de la vérificatrice générale du Canada *de 2001, chapitre 13, Autres observations de vérification — Ministère des Finances — Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée.*

28. Cependant, au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a encouragé les ministères à trouver des façons nouvelles et potentiellement plus efficientes d'assurer les services aux Canadiens. Dans certains cas, au lieu de fournir les programmes et les services lui-même, le gouvernement partage la prestation avec d'autres parties ou leur délègue des décisions opérationnelles et de planification clés. Dans ces cas, le gouvernement fédéral devient un partenaire plutôt qu'un fournisseur.

29. En 1999, nous avons signalé que le gouvernement fédéral avait établi plus de 75 mécanismes de ce genre, représentant des dépenses au total de plus de 5 milliards de dollars par année. De par leur nature, ces mécanismes mettent en question les relations redditionnelles classiques où les ministres rendent compte de leurs politiques et programmes au Parlement et, par l'entremise du Parlement, aux contribuables en général. La reddition de comptes devient plus complexe.

Pièce 5 Modes d'exécution des programmes et de prestation de services fédéraux

Modes	Principales caractéristiques	Exemples
Modes traditionnels de reddition de comptes par l'entremise d'un ministre		
Ministères et organismes	Entités fédérales qui rendent compte directement à un ministre et qui sont soumises aux règles administratives et aux règlements du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.	Transports Canada Statistique Canada Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
Sociétés d'État	Entités fédérales ayant un conseil d'administration, qui ont été créées pour appliquer une politique fédérale d'intérêt public et qui rendent compte au Parlement par l'entremise d'un ministre.	Société pour l'expansion des exportations Société canadienne des postes Société Radio-Canada
Nouveaux modes dont les ministères sont directement responsables		
Organismes de service spéciaux	Font toujours partie d'un ministère fédéral et rendent compte à un sous-ministre.	Bureau des passeports
Organismes de services	Entités fédérales dotées de leur propre chef de la direction qui rend compte à un ministre, mais jouissant d'une autonomie administrative plus grande qu'un ministère.	Agence canadienne d'inspection des aliments Agence Parcs Canada Agence des douanes et du revenu du Canada
Nouveaux mécanismes de régie		
Mécanismes de collaboration	Ententes de partenariats avec d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé ou le secteur bénévole, où la prise de décisions en matière stratégique et opérationnelle ainsi que les risques sont partagés par les partenaires.	Ententes sur le développement du marché du travail Programme de forêts modèles du Canada
Mécanismes de régie déléguée	Mécanismes en vertu desquels le gouvernement fédéral confère une responsabilité et un pouvoir discrétionnaire sur la conception, la planification et la gestion d'un programme et sur l'exécution de fonctions fédérales à des organismes extérieurs indépendants, habituellement les conseils d'administration de sociétés, selon un grand cadre stratégique établi par le gouvernement.	Fondation canadienne pour l'innovation Fonds canadien de télévision Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent

28. Cependant, au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a encouragé les ministères à trouver des façons nouvelles et potentiellement plus efficientes d'assurer les services aux Canadiens. Dans certains cas, au lieu de fournir les programmes et les services lui-même, le gouvernement partage la prestation avec d'autres parties ou leur délègue des décisions opérationnelles et de planification clés. Dans ces cas, le gouvernement fédéral devient un partenaire plutôt qu'un fournisseur.

29. En 1999, nous avons signalé que le gouvernement fédéral avait établi plus de 75 mécanismes de ce genre, représentant des dépenses au total de plus de 5 milliards de dollars par année. De par leur nature, ces mécanismes mettent en question les relations redditionnelles classiques où les ministres rendent compte de leurs politiques et programmes au Parlement et, par l'entremise du Parlement, aux contribuables en général. La reddition de comptes devient plus complexe.

Pièce 5 Modes d'exécution des programmes et de prestation de services fédéraux

Modes traditionnels de reddition de comptes par l'entremise d'un ministre		
Ministères et organismes	Entités fédérales qui rendent compte directement à un ministre et qui sont soumises aux règles administratives et aux règlements du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.	Transports Canada Statistique Canada Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
Sociétés d'État	Entités fédérales ayant un conseil d'administration, qui ont été créées pour appliquer une politique fédérale d'intérêt public et qui rendent compte au Parlement par l'entremise d'un ministre.	Société pour l'expansion des exportations Société canadienne des postes Société Radio-Canada
Nouveaux modes dont les ministères sont directement responsables		
Organismes de service spéciaux	Font toujours partie d'un ministère fédéral et rendent compte à un sous-ministre.	Bureau des passeports
Organismes de services	Entités fédérales dotées de leur propre chef de la direction qui rend compte à un ministre, mais jouissant d'une autonomie administrative plus grande qu'un ministère.	Agence canadienne d'inspection des aliments Agence Parcs Canada Agence des douanes et du revenu du Canada
Nouveaux mécanismes de régie		
Mécanismes de collaboration	Ententes de partenariats avec d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé ou le secteur bénévole, où la prise de décisions en matière stratégique et opérationnelle ainsi que les risques sont partagés par les partenaires.	Ententes sur le développement du marché du travail Programme de forêts modèles du Canada
Mécanismes de régie déléguée	Mécanismes en vertu desquels le gouvernement fédéral confère une responsabilité et un pouvoir discrétionnaire sur la conception, la planification et la gestion d'un programme et sur l'exécution de fonctions fédérales à des organismes extérieurs indépendants, habituellement les conseils d'administration de sociétés, selon un grand cadre stratégique établi par le gouvernement.	Fondation canadienne pour l'innovation Fonds canadien de télévision Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent

30. Cependant, quelle que soit la partie qui assure la prestation des programmes et des services, les Canadiens s'attendent à ce qu'elle soit impartiale, juste, équitable, prudente, honnête et professionnelle. Ils s'attendent aussi à ce que le Parlement puisse examiner comment leurs taxes sont dépensées et si les objectifs d'intérêt public sont atteints.

31. Bon nombre de ces nouveaux mécanismes n'ont pas une structure redditionnelle qui permet une surveillance efficace de la part du Parlement. L'an prochain, nous ferons un suivi des travaux que nous avons réalisés sur cette question et des questions connexes.

32. Il faut établir un équilibre entre, d'une part, l'indépendance et la souplesse requises pour assurer le fonctionnement efficient de ces mécanismes et, d'autre part, la nécessité d'avoir une reddition de comptes qui soit appropriée. Je crois qu'une reddition de comptes appropriée au Parlement et au public — y compris une vérification — est compatible avec le principe de non-intervention du gouvernement dans les activités quotidiennes.

Renforcement de la gestion financière et budgétaire

Accomplir des progrès

33. Au moment où les deux vérificateurs généraux précédents ont été nommés, la dette du gouvernement était élevée et augmentait par rapport au produit intérieur brut, soit le total des biens et des services produits au Canada. Le service de la dette consommait une part croissante des recettes.

34. Cependant, au cours des cinq dernières années, la situation financière du gouvernement fédéral a changé considérablement (voir la pièce 6).

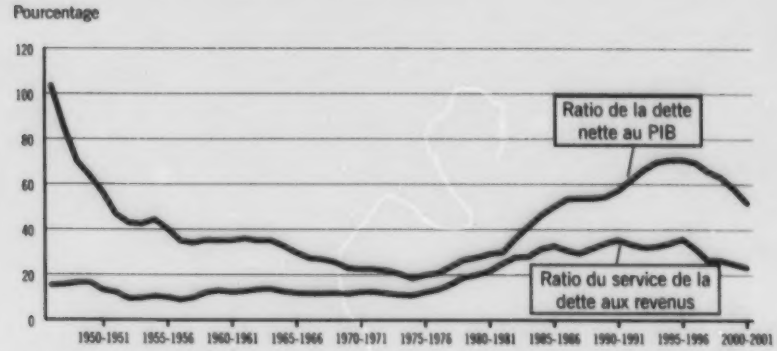
- Quatre excédents annuels consécutifs ont été enregistrés, à compter de 1997-1998. Il s'agissait des premiers excédents enregistrés depuis près de 30 ans.
- Ces excédents, combinés à la croissance de l'économie, ont permis de réduire le ratio de la dette nette au produit intérieur brut de près de 20 points depuis le sommet inscrit en 1995-1996. Le ratio n'a jamais été aussi faible depuis le milieu des années 1980.
- Avec la diminution des taux d'intérêt et l'augmentation des recettes, la part des recettes fiscales devant être utilisée pour le service de la dette a diminué du tiers.

35. Le Budget est l'instrument le plus important d'harmonisation des priorités stratégiques du gouvernement et de leur mise en œuvre. Il représente la réponse budgétaire du gouvernement aux conditions économiques et sociales actuelles et prévues.

36. Pour obtenir ces résultats financiers, le gouvernement a apporté un certain nombre de changements au processus budgétaire.

- Les mises à jour économiques et financières de l'automne, combinées aux audiences prébudgétaires du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, font maintenant partie intégrante du processus budgétaire, ce qui le rend plus ouvert et plus transparent. Elles ont joui d'énormément de publicité et ont aidé à informer les Canadiens au sujet des contraintes auxquelles le gouvernement fédéral fait face et des compromis qu'il doit faire.

Pièce 6 La situation financière du gouvernement fédéral



Source : Ministère des Finances

- Le gouvernement se sert de prévisions économiques établies par le secteur privé pour planifier le budget et établir des projections détaillées de recettes et de dépenses. Il tient pour acquis que des prévisions qui font consensus sont plus justes que des prévisions établies par une seule source gouvernementale.

- Les projections financières comprennent une « marge de prudence » pour couvrir le risque d'erreurs dans les prévisions : on suppose que les taux d'intérêt sont plus élevés et que la croissance économique est plus faible que les prévisions consensuelles du secteur privé. Le gouvernement inclut aussi une réserve pour éventualités afin d'être en mesure de faire face aux événements imprévus.

37. Le gouvernement fédéral a également pris des mesures pour améliorer la gestion financière dans les ministères et les organismes. Son défi consiste maintenant à adapter les nouveaux outils de gestion financière de sorte que les gestionnaires puissent les utiliser et qu'ils ne soient pas réservés uniquement aux spécialistes des finances. Ces initiatives porteront leurs fruits à terme.

- Grâce à la Stratégie d'information financière, le gouvernement fédéral adopte de nouveaux systèmes et méthodes comptables modernes qui donneront aux gestionnaires de l'information plus actuelle et de meilleure qualité sur le coût de leurs activités. Cette stratégie attendue depuis longtemps a progressé énormément au cours de l'année dernière, mais il reste encore beaucoup à faire avant qu'elle ne puisse être considérée comme complète.

- L'initiative de la fonction de contrôleur moderne vise à améliorer les pratiques de gestion et l'intendance des ressources publiques. Le but est d'intégrer l'information financière et non financière sur le rendement destinée aux gestionnaires et d'adopter une approche rigoureuse à l'égard de la gestion des risques, des systèmes de contrôle appropriés et un ensemble de valeurs et un code d'éthique communs. L'an prochain, nous rendrons compte des résultats de notre première vérification de cette initiative.

38. La situation financière du gouvernement a mis du temps à se détériorer — la dette d'aujourd'hui est l'accumulation des déficits de nombreuses années — et il faudra beaucoup de temps pour la rétablir. La transparence et la discipline grâce auxquelles le gouvernement a obtenu des résultats impressionnants jusqu'à maintenant sont essentielles à la poursuite de ce succès. Il faut gérer ces sommes d'argent avec prudence dans l'intérêt du public.

- La dette du gouvernement fédéral représente toujours plus de la moitié de la production totale annuelle de biens et de services du Canada. Cette proportion est élevée, tant selon les normes internationales qu'historiques.
- Un dollar d'impôt sur quatre sert à payer les programmes et les services des anciens gouvernements et n'est pas disponible pour répondre aux besoins d'aujourd'hui, soit diminuer les impôts, financer de nouveaux programmes et services, ou réduire la dette.
- L'économie s'affaiblit en même temps qu'augmentent les pressions pour effectuer un éventail de nouvelles dépenses.

Se préoccuper du long terme

39. Je crois que le processus budgétaire doit être plus prospectif. Depuis la Mise à jour économique de 1999, le gouvernement présente les recettes et les dépenses sur un horizon de cinq ans plutôt que sur un horizon de deux ans, pour permettre un débat public sur les options qui s'offrent. Cependant, les décisions budgétaires sont toujours prises en fonction d'un horizon de planification de deux ans.

40. Même si le gouvernement a fait un pas dans la bonne direction, les décisions d'aujourd'hui ont des conséquences à long terme dont il doit tenir compte. Par exemple, le vieillissement de la population du Canada peut avoir un effet considérable sur les finances du gouvernement.

41. D'autres pays fournissent des projections budgétaires à long terme pour aider leurs législatures et le public à faire des choix plus éclairés sur les programmes actuels et nouveaux et sur la façon de partager les coûts entre les générations d'aujourd'hui et de demain.

42. Le gouvernement fédéral a présenté ce type d'information par le passé pour certains secteurs de dépenses, comme le Régime de pensions du Canada. Cependant, il n'a pas fourni de tableau global de sa propre santé financière à long terme.

43. Les projections financières à long terme comportent un risque d'erreur plus grand que les projections à court terme, et il faut donc les utiliser avec prudence. Dans certaines administrations, elles sont clairement étiquetées comme étant des « illustrations ». Néanmoins, il vaut mieux avoir de l'information sur laquelle fonder les décisions actuelles que de ne pas en avoir du tout.

La « frénésie de dépenses à la fin de l'exercice »

44. Il y a 15 ans, le Bureau a vérifié les dépenses à la fin de l'exercice des fonds excédentaires. Les ministères et les organismes reçoivent du Parlement l'autorisation de dépenser des fonds à des fins précises. Cette autorisation expire normalement à la fin de l'exercice financier pour lequel elle a été donnée.

45. Nous craignions que cela n'incite les ministères à se lancer dans une frénésie de dépenses à la fin de l'exercice pour éviter de perdre des fonds. Les ministères attachaient alors moins d'importance à l'optimisation des ressources.

46. Nous nous inquiétions particulièrement des coûts supplémentaires pour le contribuable qu'entraîne le fait d'acheter avant d'avoir des besoins et de faire des paiements avant qu'ils ne soient dus. Dépenser trop tôt coûte de l'argent, car cela oblige le gouvernement à payer plus d'intérêt.

47. Depuis 1993, les ministères sont autorisés à reporter une partie de leur budget d'une année à l'autre. Ils sont ainsi moins incités à dépenser à la fin de l'exercice. Mais comme l'a signalé l'ancien vérificateur général, la frénésie de dépenses à la fin de l'exercice que l'on constatait dans les ministères a été remplacée par une pratique semblable au niveau de l'ensemble du gouvernement.

48. En effet, le gouvernement annonce des dépenses considérables vers la fin de l'exercice. Dans ces circonstances, il nous faut poser la question suivante : les décisions sont-elles fondées sur le moment de comptabiliser les dépenses plutôt que sur la meilleure façon d'utiliser l'argent des contribuables?

Les transferts aux fondations

49. Mon rapport sur les états financiers de 2000-2001 du gouvernement du Canada contient un exemple de cette pratique. J'ai fait part de mes préoccupations au sujet des fondations que le gouvernement crée pour atteindre ses objectifs stratégiques et au sujet des fonds publics importants qu'il leur transfère bien avant que l'argent ne soit effectivement versé aux bénéficiaires prévus.

50. Depuis 1997, le gouvernement a créé un certain nombre d'organisations pour financer, par exemple, la recherche et le développement, les bourses octroyées aux étudiants de niveau postsecondaire et les activités en matière de guérison des Autochtones (voir la pièce 7). Il a alloué plus de sept milliards de dollars à neuf de ces fondations et comptabilisé ce montant comme des dépenses du gouvernement fédéral. Cependant, la majeure partie de ces fonds se trouvent toujours dans les comptes bancaires et les placements des fondations.

51. Même si les fondations financent des causes louables, je crains qu'une des principales motivations pour les financer à l'avance soit l'effet comptable sur les résultats financiers du gouvernement : le fait de comptabiliser de plus grosses dépenses aujourd'hui et des plus petites demain réduit la taille des

excédents courants. Je crains aussi que le Parlement n'ait que peu de moyens de tenir le gouvernement responsable des politiques d'intérêt public mises en œuvre par ces fondations.

52. Le gouvernement a plusieurs façons de poursuivre les objectifs de sa politique. Il n'a pas encore évalué le caractère adéquat, le coût et l'efficacité de cet instrument particulier. Je pense qu'il doit le faire.

La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions

53. Grâce aux programmes de subventions et de contributions, le gouvernement fédéral transfère de grosses sommes d'argent à des personnes et à des organisations de divers types, y compris des bénévoles, des organisations sans but lucratif, des entreprises et d'autres administrations. Un peu moins des deux tiers de ces transferts sont prévus par les lois — la sécurité de la vieillesse, par exemple — et n'ont pas à être votés par le Parlement chaque année. Toutefois, ces transferts comprennent des paiements de 16 milliards de dollars qui sont davantage discrétionnaires et qui exigent l'approbation annuelle du Parlement.

54. En 1998, nous avons signalé que la vérification pendant deux décennies des programmes de subventions et de contributions avait abouti au même constat : leur gestion éprouve des problèmes graves et

Pièce 7 Information financière sommaire sur les fondations — 1997-1998 à 2000-2001 (en millions de dollars)

Fondation	Moment de l'annonce	Financement reçu	Subventions octroyées	Intérêt gagné	Coûts administratifs	Solde au 31 mars 2001
Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 150	325	230	14	3 041
Fondation pour la guérison des Autochtones	1998	350	56	49	19	324
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	1998	2 500	282	292	16	2 493
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère	2000	60	0	3	1	62
Genome Canada	2000	300	2	10	2	306
Fonds d'habilitation municipal vert	2000	25	1	2	0	26
Fonds d'investissement municipal vert	2000	100	0	7	2	105
Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable	2000	100	0	0	0	100
Inforoute Santé du Canada Inc.	2000	500	0	0	0	500
	TOTAL	**7 085**	**666**	**593**	**54**	**6 957**

Note : L'information est fondée sur le dernier rapport annuel où n'apparaissaient pas les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2001. Le financement reçu inclut les sommes dues par le gouvernement fédéral.

excédents courants. Je crains aussi que le Parlement n'ait que peu de moyens de tenir le gouvernement responsable des politiques d'intérêt public mises en œuvre par ces fondations.

52. Le gouvernement a plusieurs façons de poursuivre les objectifs de sa politique. Il n'a pas encore évalué le caractère adéquat, le coût et l'efficacité de cet instrument particulier. Je pense qu'il doit le faire.

La gestion inadéquate des programmes de subventions et de contributions

53. Grâce aux programmes de subventions et de contributions, le gouvernement fédéral transfère de grosses sommes d'argent à des personnes et à des organisations de divers types, y compris des bénévoles, des organisations sans but lucratif, des entreprises et d'autres administrations. Un peu moins des deux tiers de ces transferts sont prévus par les lois — la sécurité de la vieillesse, par exemple — et n'ont pas à être votés par le Parlement chaque année. Toutefois, ces transferts comprennent des paiements de 16 milliards de dollars qui sont davantage discrétionnaires et qui exigent l'approbation annuelle du Parlement.

54. En 1998, nous avons signalé que la vérification pendant deux décennies des programmes de subventions et de contributions avait abouti au même constat : leur gestion éprouve des problèmes graves et

Pièce 7 Information financière sommaire sur les fondations — 1997-1998 à 2000-2001 (en millions de dollars)

Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 150	325	230	14	3 041
Fondation pour la guérison des Autochtones	1998	350	56	49	19	324
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	1998	2 500	282	292	16	2 493
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère	2000	60	0	3	1	62
Genome Canada	2000	300	2	10	2	306
Fonds d'habitation municipal vert	2000	25	1	2	0	26
Fonds d'investissement municipal vert	2000	100	0	7	2	105
Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable	2000	100	0	0	0	100
Inforoute Santé du Canada Inc.	2000	500	0	0	0	500
	TOTAL	7 085	666	593	54	6 957

Note : L'information est fondée sur le dernier rapport annuel où n'apparaissaient pas les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2001. Le financement reçu inclut les sommes dues par le gouvernement fédéral.

chroniques. L'absence de diligence dans la conception des programmes, l'évaluation des demandes de projets et la surveillance des résultats obtenus par les bénéficiaires signifie que des fonds publics sont à risque.

55. Nos vérifications les plus récentes prouvent qu'une bonne gestion est possible, même si les résultats montrent parfois le contraire. Certains aspects des programmes que nous avons examinés sont bien gérés. D'autres ont été améliorés à la suite de recommandations que les comités parlementaires et nous avons faites. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment publié un cadre stratégique amélioré et révisé de gestion de ce genre de programmes.

56. Cependant, l'attention accordée aux subventions et aux contributions ne s'est pas encore traduite par une amélioration générale de la façon dont elles sont gérées à l'échelle du gouvernement fédéral. Comme le montre le présent rapport, tous les programmes que nous avons examinés affichaient soit un ou plusieurs problèmes importants.

57. De nombreux agents de programmes et gestionnaires de subventions et contributions estiment qu'ils n'ont pas reçu une formation adéquate pour faire leur travail. Beaucoup croient qu'ils n'ont pas le temps soit d'évaluer les projets adéquatement avant d'en recommander le financement ou soit de les surveiller après leur approbation.

58. Les problèmes à l'échelle gouvernementale exigent des solutions à l'échelle gouvernementale. Les ministères peuvent mieux former le personnel et veiller à ce qu'il soit en mesure de s'acquitter de ses responsabilités. Le Conseil du Trésor et son Secrétariat peuvent faire davantage pour s'acquitter de leurs responsabilités de gestion à l'échelle gouvernementale en fournissant des directives aux ministères à l'appui des nouvelles politiques et en surveillant le rendement des ministères.

59. Le gouvernement s'est engagé à évaluer tous les programmes de subventions et de contributions d'ici le 31 mars 2005 et à fixer pour ceux-ci de nouvelles modalités. Les résultats de ces évaluations doivent être communiqués au Parlement programme par programme de sorte que les parlementaires puissent juger si les contribuables en ont pour leur argent.

La santé interne de la fonction publique

60. Les fonctionnaires aident les ministres à servir le bien commun. Ils fournissent des conseils en matière de politique — ils analysent des questions, recensent les options et font des recommandations. Ils assurent un large éventail de services, depuis la rédaction de rapports météorologiques jusqu'à l'inspection des aliments. Ils gèrent et administrent un grand nombre de programmes et d'organisations.

61. Le gouvernement fédéral est le plus gros employeur du Canada. La fonction publique, peut-être plus que d'autres milieux de travail, vit une période longue et souvent difficile de renouvellement, cherchant à faire plus avec moins, à mettre l'accent sur les résultats et à améliorer les services aux Canadiens.

62. Mes deux prédécesseurs ont terminé leur mandat en exprimant le souhait que des changements majeurs soient apportés à la fonction publique du Canada pour qu'elle demeure parmi les meilleures au monde. Ils ont tous deux fait également des observations sur les innombrables tentatives de réforme et de renouvellement de la fonction publique.

63. Ces efforts ont produit peu de résultats durables. Pourtant, en même temps, les défis que posent les ressources humaines sont devenus plus urgents — les mauvaises relations de travail, les départs à la retraite massifs au cours des prochaines années et la concurrence accrue que livrent les autres employeurs pour les « travailleurs du savoir ».

64. Le gouvernement s'est fixé un ambitieux calendrier pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Les modifications législatives nécessaires seront présentées au Parlement avant l'été de 2002. Entre-temps, le gouvernement étudie d'éventuels changements aux processus, aux politiques et aux systèmes qui n'exigeraient pas de mesures législatives.

65. Un bon gouvernement est tributaire du rendement de la fonction publique. Je surveillerai ces efforts de modernisation de près.

Un centre d'excellence

Les défis que mon bureau doit relever

66. Comme mes prédécesseurs, je me suis engagée à produire des résultats positifs en aidant le Parlement à exercer ses pouvoirs de surveillance de la façon la plus efficace possible.

67. C'est le rôle que tout vérificateur général joue depuis 1878. Mais la vérification législative a elle-même progressé, depuis l'examen des opérations financières individuelles pour garantir que les règles sont suivies jusqu'aux rapports sur la gestion de programmes complets auxquels des milliards de dollars sont consacrés. Un grand nombre de ces programmes font intervenir de multiples ministères et administrations.

68. Mes prédécesseurs ont veillé à ce que le Bureau soit bien adapté aux nouvelles attentes à l'égard de ce qu'un bureau de vérification peut et doit faire. Ils ont reconnu que notre actif le plus important est la connaissance et le talent combinés des personnes qui y travaillent. La crédibilité et la réputation du Bureau découlent directement de leur créativité, de leur conscience professionnelle et de leur dévouement.

69. Quant à l'avenir, les défis que mon bureau doit relever reflètent ceux que l'ensemble du gouvernement doit relever — la nécessité d'avoir les bonnes personnes, travaillant dans un milieu approprié, avec les bons outils. Nous relevons ces défis en réinvestissant de façon majeure dans l'infrastructure du Bureau : le capital humain et les méthodes et outils de vérification.

70. Une grande partie de notre personnel est au seuil de la retraite; il nous faut assurer la continuité de la gestion et de la capacité de vérification. De plus, les nouvelles initiatives — comme la fonction de contrôleur

moderne, les nouveaux systèmes d'information financière et les nouvelles méthodes de vérification dans les secteurs public et privé — font que nous devons adapter et améliorer notre approche à l'égard de la vérification.

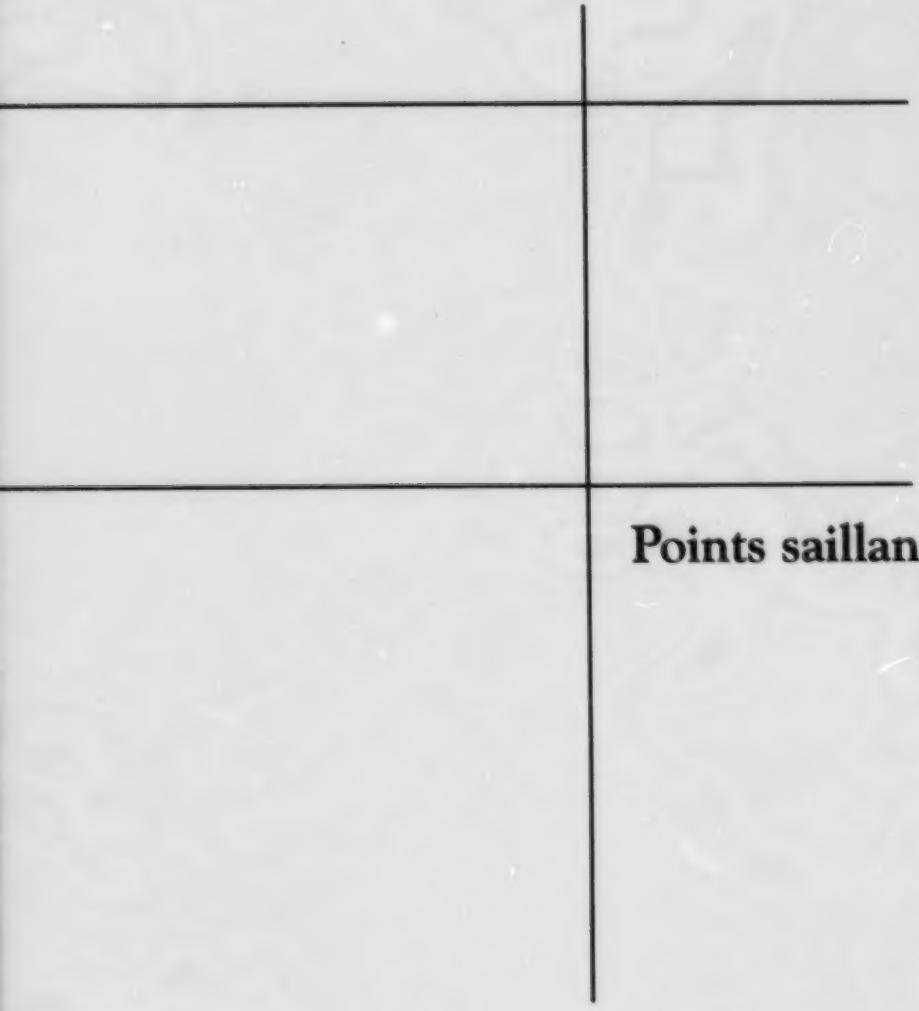
71. Mon but est de m'assurer que le Bureau demeure un centre d'excellence en gestion du secteur public, réputé pour la qualité de son travail.

Dernières réflexions

72. Au milieu de son mandat comme vérificateur général, Denis Desautels a fait des observations sur la perte de confiance du public envers les gouvernements. Certains analystes ont conclu que cette perte de confiance représentait l'un des changements les plus importants dans l'attitude du public au cours des dernières années.

73. Une partie importante de la confiance du public dans nos institutions démocratiques réside dans la certitude que les fonds publics sont dépensés sagement. De par sa nature, la vérification met au jour des problèmes. Cependant, son objectif est de trouver des façons d'améliorer l'économie, l'efficience, l'efficacité et le rendement environnemental du gouvernement fédéral — en bref, d'aider le gouvernement à mieux travailler. Mes rapports seront très directs, mais également équilibrés et constructifs.

74. Un bon gouvernement est important pour tous les Canadiens. Certaines des questions les plus pressantes que le gouvernement doit gérer — l'économie, les soins de santé, l'environnement, la sécurité, les relations avec les Premières nations — nous touchent non seulement ici et aujourd'hui, mais elles touchent aussi ce que nous léguerons à nos enfants. Je ferai de mon mieux pour veiller à ce que notre héritage soit positif.



Points saillants

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1	La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure	1
Chapitre 2	Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système	4
Chapitre 3	Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques	6
Chapitre 4	Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement	8
Chapitre 5	Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes	10
Chapitre 6	Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique	12
Chapitre 7	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada	14
Chapitre 8	Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada	16
Chapitre 9	Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé	18
Chapitre 10	Défense nationale — L'équipement en service	20
Chapitre 11	Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral	22
Chapitre 12	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	24
Chapitre 13	Autres observations de vérification	26

La Stratégie d'information financière
L'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 1 Points saillants

1.1 Le gouvernement a fait beaucoup de progrès depuis l'an dernier pour établir la Stratégie d'information financière (SIF), depuis longtemps attendue. Cependant, il lui reste encore beaucoup à faire avant que celle-ci ne soit considérée comme étant complète.

1.2 Les ministères et organismes gouvernementaux se sont dotés de nouveaux systèmes financiers capables de répondre aux exigences de la méthode de comptabilité d'exercice, qui fait partie intégrante de la SIF. Ils ont créé les interfaces nécessaires pour transmettre de l'information financière sommaire aux systèmes centraux de la SIF. Les ministères doivent maintenant stabiliser ces nouveaux systèmes, veiller à ce que des contrôles appropriés soient en place et offrir aux gestionnaires de l'information financière exacte et complète.

1.3 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi et communiqué les conventions comptables qui permettront au gouvernement d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les ministères en sont à différentes étapes en ce qui a trait à l'application de ces conventions et à l'établissement de leurs soldes d'ouverture pour des éléments comme les immobilisations corporelles. C'est pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002 que le gouvernement et les ministères doivent produire leurs premiers états financiers en utilisant la comptabilité d'exercice. Selon le modèle de rapport actuel, les ministères ne sont toutefois pas tenus de comptabiliser et de présenter, dans leurs états financiers, certains passifs et coûts importants.

1.4 Le gouvernement est conscient du changement important qu'il devra gérer. Les ministères ont établi des plans de gestion du changement qui en sont à diverses étapes de mise en œuvre. Ces plans comprennent l'élaboration de rapports de gestion et la formation des gestionnaires aux nouveaux outils financiers mis à leur disposition. Ils sont essentiels pour que la SIF procure tous les avantages escomptés.

1.5 Le gouvernement n'a pas beaucoup progressé dans le choix de son approche pour la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En réponse à une demande du Comité permanent des comptes publics, le Secrétariat a déclaré que cette question complexe exigeait une étude approfondie avant qu'une décision ne soit prise. Le gouvernement a jugé fortement improbable la date d'avril 2003 proposée par le Comité pour l'introduction de la budgétisation et de la présentation des

crédits selon la comptabilité d'exercice. Cependant, les ministères ont indiqué clairement que le changement de culture exigé par la comptabilité d'exercice ne se produira que si la budgétisation et la présentation des crédits se font selon cette même méthode. Nous sommes d'accord avec eux. Les ministères s'inquiètent d'avoir à préparer, pendant la période intermédiaire, l'information pour le budget des dépenses selon une méthode différente de celle requise pour les états financiers, ce qui augmente la complexité de leur tâches.

1.6 En réponse à une autre demande du Comité permanent des comptes publics, le gouvernement a mené une enquête auprès des ministères pour obtenir une estimation des coûts de la SIF dans l'ensemble du gouvernement. Les résultats de l'enquête montrent que le coût total serait, en bout de ligne, de l'ordre de 635 millions de dollars. Nous ne pouvons dire si cette estimation est raisonnable, car le gouvernement n'a pas établi de cadre pour la communication des coûts sur la SIF ni pour garantir l'intégralité et l'exactitude des chiffres.

1.7 Au fur et à mesure que le financement de la SIF se tarira et que les bureaux de projet de la SIF réduiront leurs activités, on peut craindre que l'impulsion nécessaire pour terminer l'implantation ne disparaisse. Le gouvernement doit garder en vue ses principaux objectifs pour la SIF et les résultats que celle-ci doit procurer, comme une meilleure information financière pour les gestionnaires. Il doit aussi veiller à ce que lui-même et les ministères produisent leurs états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Il pourra alors réévaluer l'état des autres aspects de la Stratégie et décider comment assurer au mieux la réalisation de ces derniers.

Contexte et autres observations

1.8 Le gouvernement a lancé officiellement sa Stratégie d'information financière en 1989 et, après plusieurs faux départs, a relancé le projet en 1995. L'échéance pour la mise en place de la Stratégie dans tous les ministères a été fixée à avril 2001.

1.9 La SIF est une condition préalable à la réussite de deux autres initiatives fédérales : la fonction de contrôleur moderne et « Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada ». La SIF appuie trois des quatre principaux éléments de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne, et l'information qu'elle doit procurer est fondamentale pour lier les coûts aux résultats. Notre bureau examine actuellement les stratégies et les plans ministériels en vue de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne et en rendra compte en avril 2002.

1.10 En 1995, le gouvernement a fixé plusieurs objectifs pour la SIF : implanter des systèmes financiers modernes dans les ministères et organismes, développer de nouveaux systèmes centraux, adopter des conventions comptables pour la comptabilité d'exercice et fournir aux gestionnaires une information financière de meilleure qualité pour la prise de décisions courantes. Notre bureau appuie pleinement ces objectifs.

1.11 Le Comité permanent des comptes publics continue d'appuyer solidement la SIF. Il a publié récemment deux rapports exhortant le Secrétariat du Conseil du Trésor à agir, particulièrement sur la question de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord avec nos recommandations. Dans ses réponses, incluses dans le chapitre, il décrit les mesures actuelles ou prévues pour leur donner suite.

Recruter pour la fonction publique canadienne de demain
Modifier le système

Chapitre 2 Points saillants

2.1 Le cadre législatif et le mode de gestion du recrutement dans la fonction publique doivent être profondément remaniés pour que les nouveaux systèmes et les nouvelles pratiques répondent mieux aux exigences opérationnelles des ministères d'une part et aux objectifs à long terme de la fonction publique d'autre part.

2.2 Notre examen du recrutement dans la fonction publique a révélé que le mode d'embauche à court terme est devenu la pratique la plus courante. Nous avons constaté que les imperfections du système amènent les fonctionnaires à trouver des solutions de rechange afin d'éviter un système qu'ils considèrent comme trop lourd. Les faiblesses en matière de planification des ressources humaines ainsi que les facteurs liés à la charge de travail et au financement ne font qu'accentuer les problèmes ayant trait au système. Nous avons aussi noté le besoin d'améliorer les instruments de recrutement dont il est question dans le chapitre 3. Ensemble, ces problèmes liés tant au système qu'aux pratiques en vigueur ont favorisé l'émergence d'une culture axée sur l'embauche à court terme. Cette pratique aura des répercussions à long terme sur la fonction publique.

2.3 Ces questions font l'objet d'études depuis plusieurs années. Mais les changements apportés jusqu'à maintenant ne comblent pas suffisamment les lacunes décelées et ne donnent pas suite convenablement aux recommandations formulées pour redresser la situation. Le gouvernement envisage des mesures législatives en 2002 afin de moderniser le régime des ressources humaines. Nous appuyons sans réserve cette initiative et nous conseillons vivement au gouvernement d'agir sans délai et avec détermination afin de relever les défis importants auxquels il fait face.

Contexte et autres observations

2.4 La fonction publique fait face à un défi de taille en ce qui touche le « capital humain », soit celui de faire en sorte qu'elle dispose d'un effectif compétent suffisant pour s'acquitter de sa tâche, et ce en raison de l'évolution démographique des effectifs de la fonction publique, de la nature différente du travail, d'un marché du travail de plus en plus avide de personnel qualifié et des réactions négatives que suscite la fonction publique comme choix de carrière. Pour relever ce défi, le greffier du Conseil privé a fait du recrutement l'une des trois priorités en matière de ressources humaines au sein de la fonction publique.

2.5 La présente vérification a porté sur le recrutement, soit les mesures qu'ont prises les organismes centraux et les gestionnaires pour s'assurer que la fonction publique embauche suffisamment d'employés compétents pour s'acquitter de sa tâche. Nous avons examiné six ministères et avons concentré notre attention sur le recrutement dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur, qui sont les principales sources d'employés aptes à remplacer les membres du groupe de la direction. Ce groupe pourrait voir son effectif diminuer de 70 p. 100 en raison des départs à la retraite d'ici 2008.

2.6 Nous présentons les résultats de la vérification dans deux chapitres. Il est essentiel de les lire tous les deux pour bien saisir les enjeux et les liens entre eux. Le présent chapitre fait état des problèmes du système de recrutement et de dotation, et souligne la nécessité d'apporter des modifications législatives. Le chapitre 3 traite des améliorations qui n'exigent aucune modification législative, c'est-à-dire les façons de procéder des gestionnaires et des ministères pour établir leurs besoins en matière de recrutement et pour y répondre, et l'appui que reçoivent les gestionnaires de la part de leur ministère et des organismes centraux.

2.7 Nous estimons que l'expérience de la dotation entièrement déléguée aux ministères et à la fonction publique dans son ensemble indique la possibilité d'accroître la décentralisation. Il conviendrait d'envisager la décentralisation dans le contexte de l'établissement d'un nouveau régime législatif.

2.8 Selon nous, étant donné que trois organismes centraux différents présentent des rapports au Parlement qui portent sur des aspects divers de la gestion des ressources humaines, il est difficile pour les parlementaires de se faire une idée précise des risques, des défis et de l'état de la gestion des ressources humaines; il s'agit pourtant de facteurs qui peuvent se répercuter sur les services offerts aux Canadiens.

Réaction du gouvernement. La réponse formulée par le Bureau du Conseil privé, au nom du gouvernement et des ministères ayant fait l'objet de notre vérification, ainsi que la réponse de la Commission de la fonction publique, se trouvent à la fin du chapitre 3. La réponse du gouvernement indique qu'il conviendrait d'apporter des modifications législatives. Dans les réponses, on reconnaît que des mesures s'imposent pour s'attaquer aux questions que soulèvent les constatations découlant de notre vérification et nos recommandations en vue d'améliorer les pratiques en matière de recrutement. Ces recommandations sont présentées dans le chapitre 3.

Recruter pour la fonction publique canadienne de demain
Modifier les pratiques

Chapitre 3 Points saillants

3.1 Notre examen du recrutement dans la fonction publique a révélé l'existence d'une culture d'embauchage à court terme. En raison des pressions engendrées par la charge de travail, les ministères pourvoient bien souvent les postes vacants qui se présentent en embauchant des employés occasionnels et en procédant à des nominations de courte durée, au lieu d'offrir des emplois d'une durée indéterminée. Ce constat s'explique par les retards et les problèmes que pose le système de recrutement et de dotation en place, et par une planification en ressources humaines et des pratiques de recrutement inadéquates.

3.2 Nous avons décelé des lacunes dans des secteurs clés.

- Étant donné que la planification globale des ressources humaines n'est pas intégrée aux plans opérationnels, la haute direction ne possède pas l'information dont elle a besoin pour élaborer des stratégies de recrutement et trouver les sources de financement nécessaires, et les gestionnaires chargés de l'embauchage ne mettent pas l'accent sur les besoins à long terme de l'organisme.
- Les gestionnaires responsables de l'embauchage doivent disposer d'un plus grand nombre de répertoires ministériels et centraux de candidats préqualifiés dans lesquels ils peuvent puiser rapidement pour répondre à leurs besoins en matière de recrutement.
- Le gouvernement doit améliorer son système de recrutement électronique par l'intermédiaire d'Internet afin d'offrir un meilleur service d'une part aux candidats et d'autre part aux gestionnaires qui cherchent du personnel.
- Il faut améliorer l'analyse de l'information ayant trait au recrutement et les rapports présentés à la haute direction sur les enjeux, les possibilités, les risques et les menaces.

3.3 Il faut adopter une vision plus globale de la gestion des ressources humaines pour mettre fin à la pratique consistant à répondre aux besoins en matière de recrutement en pourvoyant les postes au cas par cas, et pour faire en sorte que des mesures soient prises afin de répondre aux besoins d'aujourd'hui et à ceux de demain. Les gestionnaires chargés de l'embauchage doivent adopter une vision à plus long terme pour s'assurer que les mesures de recrutement qu'ils prennent répondront aux besoins opérationnels du moment et à long terme.

3.4 Les conseillers en ressources humaines doivent délaisser la fonction de contrôle du processus axée sur des règles et concentrer plutôt leurs efforts sur la collaboration avec les gestionnaires hiérarchiques en adoptant une

approche davantage stratégique et axée sur le service dans leurs relations de travail avec eux.

Contexte et autres observations

3.5 La vérification a porté sur le recrutement, précisément sur les mesures prises par les organismes centraux et par les gestionnaires chargés de l'embauchage, pour déterminer dans quelle mesure la fonction publique disposera d'un effectif compétent et suffisant pour s'acquitter de sa tâche. Nous avons examiné six ministères et avons mis l'accent sur le recrutement dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur.

3.6 Les résultats de la vérification sont présentés dans deux chapitres. Le chapitre 2 fait surtout état des problèmes que présente le système de recrutement et de dotation, et souligne la nécessité d'apporter des modifications législatives. Dans le présent chapitre, nous traitons des améliorations dont l'apport n'exige pas de modifications législatives. Nous examinons la façon dont les gestionnaires et les ministères s'y prennent pour établir leurs besoins en matière de recrutement et pour y répondre, et l'aide que les gestionnaires chargés de l'embauchage reçoivent de leur ministère et des organismes centraux.

3.7 La fonction publique est déjà aux prises avec des défis en matière d'embauchage, et des pénuries dans à peu près la moitié des groupes professionnels que nous avons examinés. La situation s'aggravera sous l'effet de l'évolution démographique de l'effectif, des retraites prévues, de la nature différente du travail et de la concurrence que se livrent les secteurs public et privé pour recruter du personnel.

3.8 La fonction publique du XXI^{e} siècle doit disposer d'outils de recrutement efficaces et recevoir un soutien qui lui permette de répondre rapidement et efficacement à ses besoins. Si la dotation des postes vacants continue à prendre des mois, les bons candidats accepteront du travail ailleurs. Toutes les parties intéressées devront conjuguer leurs efforts pour attirer, sur un marché du travail de plus en plus avide de personnel qualifié, les candidats dont le gouvernement a besoin, et les maintenir en poste.

Réaction du gouvernement. La réponse formulée par le Bureau du Conseil privé, au nom du gouvernement et des ministères ayant fait l'objet de notre vérification, ainsi que la réponse de la Commission de la fonction publique, se trouvent à la fin du présent chapitre. Dans les deux cas, on y reconnaît que des mesures s'imposent pour s'attaquer aux questions que soulèvent les constatations découlant de notre vérification, et les recommandations que nous formulons en vue d'améliorer les pratiques en matière de recrutement.

Les subventions et les contributions votées

La gestion dans l'ensemble du gouvernement

Chapitre 4 Points saillants

4.1 Le gouvernement a encore beaucoup de chemin à parcourir pour trouver une solution à ses problèmes chroniques de gestion des subventions et des contributions. Au cours de nos plus récentes vérifications, nous avons constaté que le système de contrôle des subventions et des contributions utilisé à l'échelle gouvernementale n'était pas encore assez rigoureux pour assurer une gestion appropriée des fonds publics. Des problèmes graves mais solubles ne sont pas examinés ni réglés, et cette situation nous inquiète.

4.2 Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille toujours pas les activités ministérielles de manière adéquate, et les ministères omettent souvent d'exercer un contrôle minimal. On a encore tendance à gérer de façon inadéquate les programmes de subventions et de contributions. Ainsi, les ministères accordent trop peu d'attention à la conception de ces programmes, ainsi qu'à leur exécution, leur capacité et leur rendement, de même qu'à la formation du personnel responsable de leur gestion. Tant que le Secrétariat et les ministères n'assumeront pas toutes leurs responsabilités et ne géreront pas rigoureusement les subventions et les contributions, ces programmes présenteront des problèmes chroniques et il y aura un risque continu que ces fonds publics soient utilisés de façon inefficace et inefficiente.

4.3 Les pratiques liées à la gestion des programmes que nous avons vérifiés étaient inégales. La plupart des programmes affichaient des lacunes dans un ou plusieurs secteurs — conception du programme, mesure du rendement, approbation ou surveillance des projets. Dans d'autres programmes, nous avons constaté que les ministères réglaient, ou avaient réglé, les problèmes que nous avions signalés en 1999 et en 2000 — ce qui nous porte à croire qu'une saine gestion est possible même si on n'y parvient pas toujours. Les problèmes que nous avons cernés n'avaient pas la même ampleur que ceux que nous avons signalés en 2000 à Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Ils étaient toutefois semblables à ceux que nous avions signalés au cours des années précédentes dans plusieurs autres programmes de subventions et de contributions.

4.4 Au cours des dix-huit derniers mois, le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont pris de nombreuses mesures importantes afin d'améliorer la gestion des subventions et des contributions dans l'ensemble du gouvernement, dont l'établissement d'un nouveau cadre stratégique plus approprié. Cinq politiques nouvelles ou révisées auront une incidence sur les subventions et les contributions. Bien qu'une solide assise soit maintenant en place, il faudra plusieurs années pour que tous les programmes de subventions et de contributions soient conformes au cadre stratégique révisé.

4.5 Nous avons fait enquête auprès des agents et des gestionnaires de neuf des programmes vérifiés. Beaucoup ont affirmé qu'ils n'avaient pas le sentiment d'être suffisamment formés pour faire leur travail. Un grand nombre croyaient qu'ils n'avaient pas assez de temps pour évaluer les projets comme il se doit, avant d'en recommander le financement, et pour surveiller les projets qui sont financés. Par ailleurs, la plupart se sont dits satisfaits des principaux aspects de la conception des programmes.

4.6 Dans sa Politique sur les paiements de transfert révisée, le gouvernement s'est engagé à évaluer tous ses programmes de subventions et de contributions et à approuver les modalités nouvelles ou révisées avant le 31 mars 2005. C'est là une occasion pour le gouvernement de déterminer si chacun de ces programmes est géré conformément aux principes d'optimisation des ressources et s'il doit être maintenu ou s'il y a lieu de le modifier ou d'y mettre fin.

Contexte et autres observations

4.7 Le gouvernement fédéral prévoit dépenser environ 16,3 milliards de dollars au moyen des contributions et des subventions votées en 2001-2002, et 27,4 milliards de dollars au moyen des contributions et des subventions législatives. Au cours de l'année écoulée, nous avons réalisé une série de vérifications pour répondre à trois questions :

- Les ministères gèrent-ils de manière satisfaisante les programmes de subventions et de contributions votées que nous avons vérifiés?
- Le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor s'acquittent-ils de leurs responsabilités quant à l'établissement d'une politique gouvernementale de gestion des subventions et des contributions et à la surveillance du rendement des ministères?
- Quelles sont les causes des problèmes de gestion des subventions et des contributions que l'on constate à l'échelle du gouvernement?

Les dépenses prévues des programmes que nous avons vérifiés sont d'environ 1,3 milliard de dollars en 2001-2002. (Ce montant ne comprend pas les dépenses prévues des programmes que nous avons examinés dans le cadre de nos travaux de suivi.

4.8 En 1999, le Comité permanent des comptes publics a déposé son Vingt-quatrième Rapport à la Chambre des communes, lequel portait sur le chapitre 27 de notre rapport de décembre 1998, « Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien ». Le Comité a recommandé que le Bureau entreprenne une vérification approfondie de la gestion des programmes de subventions et de contributions et communique ses conclusions et recommandations au Parlement. Les vérifications dont nous communiquons les résultats cette année font suite à cette recommandation.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord avec nos recommandations. Les plans et mesures qu'il a en cours sont indiqués dans sa réponse à la fin du présent chapitre.

Les subventions et les contributions votées
La gestion des programmes

Chapitre 5 Points saillants

5.1 Au cours de l'année écoulée, nous avons vérifié un certain nombre de programmes de subventions et de contributions dans plusieurs ministères et organismes. Nous avons constaté que les pratiques de gestion de ces programmes étaient inégales. Bien que les résultats de la vérification variaient d'un programme à l'autre, nous avons constaté des problèmes dans un ou plusieurs secteurs de la gestion — la conception du programme, la mesure du rendement, l'évaluation des projets et le suivi des projets — de tous les programmes.

Gestion des programmes

- La conception de la plupart des programmes doit être examinée, et plus particulièrement les résultats précis attendus en contrepartie des fonds publics dépensés.
- La direction n'a pas encore établi de stratégies de gestion des risques pour aider à assurer une exécution rentable des programmes.
- Les évaluations de programme, lorsqu'elles sont effectuées, ont souvent une étendue limitée et n'indiquent pas clairement s'il y a optimisation des ressources consacrées au programme.
- De nombreux programmes n'ont pas été vérifiés depuis plus de cinq ans.
- Le Parlement, malgré les changements apportés aux exigences en matière de rapports, reçoit toujours de l'information limitée sur le rendement des programmes.

Gestion des projets

- Les décisions de financer des projets sont souvent fondées sur des évaluations partielles ou de routine du bien-fondé des projets et de la nécessité d'un financement public.
- Le contrôle financier sur les débours de fonds publics est généralement satisfaisant, bien que des améliorations précises s'imposent dans certains cas.
- Les pratiques de suivi des projets vont de pratiques satisfaisantes de certains programmes à des pratiques qui laissent à désirer dans d'autres cas.

5.2 Nous avons effectué un suivi de trois vérifications de programmes de subventions et de contributions dont les résultats ont été communiqués antérieurement, y compris un suivi de nos travaux sur Développement des ressources humaines Canada réalisés en 2000. Dans l'ensemble, la direction a réglé de façon satisfaisante les problèmes que nous avions constatés — ce qui

indique qu'une saine gestion est possible, même si on n'y parvient pas toujours.

Contexte

5.3 Dans le présent chapitre, nous rendons compte des résultats de nos vérifications de 12 programmes de subventions et de contributions dans 9 ministères et organismes, ainsi que de nos travaux de suivi de 3 vérifications dont les résultats ont été publiés antérieurement. Nous avons examiné les principaux éléments de contrôle — une conception rigoureuse du programme, des mesures du rendement et des rapports sur le rendement appropriés, une évaluation approfondie des projets, un suivi des projets et une gestion financière appropriés.

Réaction des ministères. Les ministères que nous avons vérifiés ont indiqué qu'ils étaient d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses sont présentées dans la section du chapitre qui les concerne. Le lecteur pourra y prendre connaissance des mesures qu'ils ont déjà prises ou ont l'intention de prendre pour donner suite à nos recommandations.

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Le développement économique

Chapitre 6 Points saillants

6.1 Nous avons constaté que l'Agence a fait preuve de diligence raisonnable lors de l'approbation, de l'évaluation et de la surveillance des projets commerciaux et lors de la gestion de son portefeuille de contributions remboursables. Depuis notre dernière vérification en 1995, l'Agence a fait preuve de plus de rigueur dans son évaluation des projets commerciaux. Toutefois, elle n'a pas rendu compte au public de son rendement en ce qui a trait à la gestion des contributions remboursables, qui s'élèvent à 400 millions de dollars.

6.2 Les objectifs et les résultats prévus des projets non commerciaux et des ententes fédérales-provinciales sont souvent présentés en termes vagues. Étant donné que les résultats prévus ne sont pas décrits en termes clairs et concrets, il est difficile de déterminer l'état d'avancement et le succès de ces projets.

6.3 L'Agence a de plus en plus recours à des partenariats et à des alliances avec d'autres ordres de gouvernement et avec des organismes sans but lucratif pour remplir son mandat en matière de développement économique. Elle n'a toutefois pas de méthode globale cohérente pour gérer ces partenariats et n'a pas évalué la rentabilité de ces partenariats et de ces alliances comme outil pour mener à bien ses programmes.

6.4 Les contrôles de gestion visant les pratiques communes aux projets commerciaux et non commerciaux étaient satisfaisants, sauf dans les cas suivants :

- L'Agence n'a pas élaboré de stratégie pour l'application de sa politique visant à limiter à trois ans le financement de base des organismes sans but lucratif.
- Certaines dispositions clés exigées par le Conseil du Trésor et visant à protéger les intérêts du gouvernement ne figurent pas dans les lettres d'offre de l'Agence aux bénéficiaires de financement.
- Les répercussions environnementales éventuelles ne faisaient pas partie intégrante du processus de décision concernant l'approbation des projets.

6.5 L'Agence diffuse dans le public beaucoup d'information sur le rendement; la plupart des renseignements sont appuyés par des éléments probants adéquats. Elle a établi les résultats précis qu'elle prévoit pour de nombreux objectifs. Toutefois, l'exactitude et la pertinence de l'incidence sur l'emploi qu'elle déclare avoir eue dans le cas des projets non commerciaux sont discutables.

Contexte et autres observations

6.6 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) appuie financièrement une vaste gamme de projets. Les projets commerciaux ont pour but d'aider les entreprises à accroître leurs bénéfices ou à prendre de l'expansion. L'aide aux projets non commerciaux est généralement attribuée à d'autres ordres de gouvernement ou à des organismes sans but lucratif, pour financer des activités visant à appuyer des projets « habilitants » qui ont un effet indirect ou à long terme.

6.7 L'APECA est le principal organisme fédéral chargé d'assurer la coordination et la réalisation d'activités visant à favoriser le développement économique au Canada atlantique. L'Agence travaille avec divers organismes, dont des ministères fédéraux, des administrations provinciales, des organismes sans but lucratif et des entreprises.

6.8 En 2000-2001, l'APECA a dépensé 283 millions de dollars, dont 266,6 millions pour son secteur d'activité Développement. Dans ce secteur, les programmes comportent toute une gamme d'objectifs, fournissent différents types d'aide financière et sont mis en œuvre au moyen de méthodes variées.

Réaction de l'Agence. Les réponses de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. L'Agence est d'accord avec nos recommandations et indique les mesures qu'elle prend et celles qu'elle prévoit prendre pour y donner suite.

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada

Chapitre 7 Points saillants

7.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada signale que, en 2000-2001, environ trois milliards de dollars en impôt ont été payés par plus de 1,7 million de non-résidents qui avaient tiré des revenus d'un emploi, de services contractuels, de placements ou de pensions au Canada ou encore d'autres sources qui sont imposables au Canada. Les activités d'exécution exercées par l'Agence à l'égard des non-résidents ont ajouté 350 millions de dollars au montant.

7.2 L'Agence offre différents services visant à aider les non-résidents à s'acquitter de leurs obligations fiscales : réponse aux demandes de renseignements; délivrance de dérogations qui réduisent l'impôt à retenir sur les paiements faits à un non-résident; mise sur pied de trois unités de services pour l'industrie cinématographique, afin de mieux répondre aux besoins de l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle. De plus, l'Agence a l'intention d'élargir ses services offerts par Internet.

7.3 De nombreuses divisions de la Direction générale des programmes de l'observation exercent des activités de contrôle de la conformité aux règles d'imposition des non-résidents, mais elles ne sont guidées ni par une évaluation en règle des risques, ni par une stratégie globale en matière d'observation pour tenir compte des risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents.

7.4 Il y a des lacunes dans les mesures d'exécution à l'intention des non-résidents : le contrôle de l'impôt sur les gains en capital à payer par les émigrants est insuffisant, et les non-résidents à revenu élevé ne sont pas obligés de produire de déclarations de revenus et de verser tous les impôts dus.

7.5 Dans le cadre de ses activités d'examen des conséquences fiscales de la vente de biens canadiens par des non-résidents, l'Agence a accru ses efforts en vue de détecter l'inobservation dans les opérations complexes que les sociétés non résidentes entreprennent pour réorganiser leurs avoirs canadiens et elle a ainsi établi des montants supplémentaires d'impôt pour l'année visée et pour des années postérieures.

Contexte et autres observations

7.6 Dans le cas des non-résidents, les programmes de saisie et de rapprochement électroniques des données et les routines automatiques visant l'observation accusent du retard, à certains égards, par rapport aux routines et programmes correspondants pour les résidents.

7.7 L'Accord Canada–Barbade en matière d'impôt sur le revenu crée des possibilités de planification fiscale de plus en plus sophistiquée, qui mettent à rude épreuve la capacité de l'Agence d'exécuter la loi et qui peuvent entraîner des réductions appréciables de l'assiette fiscale que le législateur n'avait pas prévues.

Réaction de l'Agence. Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. L'Agence est d'accord avec nos dix recommandations et elle décrit dans ses réponses un certain nombre de mesures qu'elle a entreprises pour y donner suite.

Agence des douanes et du revenu du Canada

La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 8 Points saillants

8.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'ADRC) doit améliorer ses activités d'exécution relativement aux expéditions commerciales, tant la façon dont elle désigne les expéditions à risque élevé que celle dont elle analyse les résultats de ses activités. Bien qu'elle se soit efforcée d'améliorer ses activités d'exécution au cours de la dernière décennie, il lui reste encore de nombreux défis à relever. L'Agence utilise une approche de gestion des risques en vue de déterminer quelles expéditions présentent le risque le plus élevé pour la société canadienne, afin de se concentrer sur ces expéditions et de laisser les autres passer plus rapidement.

8.2 L'Agence a tenté d'améliorer ses activités de vérification de l'observation grâce à une nouvelle approche pour s'assurer que les importateurs respectent la législation et la réglementation commerciales relevant des douanes. Cependant, six ans plus tard, après de nombreux efforts, elle a peu progressé quant à sa façon d'évaluer dans quelle mesure les importateurs respectent les règles. Une approche révisée est prometteuse, mais n'a pas encore fait ses preuves.

8.3 L'ADRC a facilité le passage à la frontière pour les importateurs de marchandises légitimes et leur a offert plusieurs options de traitement. Les expéditions des importateurs qui sont préapprouvés et de ceux qui ont communiqué les renseignements requis à l'Agence avant l'arrivée des marchandises à la frontière n'ont que peu de retard.

Contexte et autres observations

8.4 Le Canada étant une nation commerçante, la santé de son économie dépend des importations et des exportations. Au cours des huit dernières années, la quantité des expéditions commerciales qui entrent au Canada s'est accrue de façon considérable, passant de sept millions par an à plus de dix millions aujourd'hui. Cette augmentation de volume est partiellement due à l'Accord de libre-échange nord-américain.

8.5 Le Programme des douanes a pour objectif de protéger la société canadienne et de favoriser la compétitivité du Canada. Jusqu'à cette année, l'Agence n'a pas communiqué suffisamment de renseignements au Parlement pour lui montrer dans quelle mesure elle avait atteint ses objectifs. Le nouveau rapport sur le rendement requis par la législation de l'Agence fournit davantage de renseignements, mais l'Agence doit encore établir des mesures détaillées du rendement, fixer des attentes et évaluer le rendement réel par rapport à ces attentes.

8.6 Le *Plan d'action des douanes* permettra à l'ADRC de modifier le Programme des douanes dans un avenir rapproché. À notre avis, il comprend de nombreuses bonnes idées pour aider l'ADRC à atteindre ses objectifs. Toutefois, nous sommes préoccupés par le fait que l'Agence commence à mettre en œuvre son initiative de Programme d'autocotisation des douanes avant que son régime de vérification de l'observation ne soit solidement établi.

Réaction de l'Agence. L'Agence est d'accord avec nos recommandations et a indiqué, dans ses réponses, les mesures qu'elle compte prendre pour y donner suite.

Santé Canada
Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 9 Points saillants

9.1 Nous avons cherché à évaluer la mesure dans laquelle les projets axés sur la santé de la population étaient bien gérés dans trois des programmes de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique de Santé Canada. Nous avons constaté des incohérences dans les pratiques de gestion.

- Les projets du Programme canadien de nutrition prénatale étaient généralement bien gérés.
- De nombreux projets de la stratégie sur le VIH/sida étaient piètrement gérés, quel que soit le montant autorisé pour chaque projet. Par exemple, des projets ont été approuvés malgré les préoccupations cernées pendant le processus de sélection, et la Direction générale n'est pas intervenue rapidement pour régler les problèmes relevés.
- Six grands projets nationaux du Fonds pour la santé de la population présentaient des problèmes sérieux et précis. En particulier, les gestionnaires n'avaient pas obtenu du Conseil du Trésor l'autorisation nécessaire pour financer des projets de recherche sur le cancer de la prostate ainsi que des activités visant à promouvoir une meilleure santé physique. De plus, aucun de ces six projets n'avait été soumis au processus de sélection requis.

9.2 Le choix des bonnes priorités dès le départ est une étape critique devant permettre d'affecter des ressources aux secteurs susceptibles de contribuer le plus à l'amélioration de la santé de la population. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a élaboré un cadre ou processus pour la détermination des priorités. Toutefois, celui-ci n'a jamais été approuvé, et il n'existe ni plan ni échéancier pour sa mise en œuvre.

9.3 L'évaluation des programmes axés sur la santé de la population est généralement faible. Nous avons constaté que le Ministère avait fait peu de progrès dans l'élaboration d'indicateurs de rendement pour la plupart des programmes. De tels indicateurs sont essentiels à toute évaluation significative. L'information objective sur l'efficacité des trois programmes que nous avons examinés était restreinte. L'information que le Parlement reçoit au sujet de ces programmes ne donne pas une idée claire de la mesure dans laquelle les 225 millions de dollars consacrés aux programmes ont amélioré la santé des Canadiens.

Contexte et autres observations

9.4 Le gouvernement fédéral fournit leadership et appui à des activités préventives en matière de santé. Celles-ci englobent la promotion de la santé, la prévention des maladies et des blessures, la protection de la santé ainsi que la surveillance et l'évaluation de la santé de la population. Il incombe en premier lieu à la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique de Santé Canada d'appuyer les initiatives fédérales à cet égard.

9.5 La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique finance, dans tout le pays, des projets qui sont exécutés par d'autres intervenants au niveau communautaire. Les investissements dans ces projets jouent un rôle important dans la promotion de la qualité de vie et la réduction des coûts du système de soins de santé, en plus d'éviter des pertes de productivité attribuables à un mauvais état de santé ou à des blessures.

9.6 Notre vérification a porté sur la manière dont la Direction générale établit ses priorités pour le choix des programmes de santé qu'elle finance. Nous avons examiné les processus utilisés pour prélever, approuver, surveiller et évaluer un échantillon de projets dans les trois programmes suivants : le Programme canadien de nutrition prénatale, la stratégie sur le VIH/sida et le Fonds pour la santé de la population. Nous avons aussi examiné comment les réalisations de ces trois programmes sont mesurées et comment elles sont signalées au Parlement.

9.7 La Direction générale ne dispose pas de toute l'information factuelle requise pour l'établissement des priorités. Parmi les sources d'information l'on compte les données des contrôles de santé et celles des évaluations de programmes. Nous avons constaté que la Direction générale était privée de certaines de ces données par manque de coordination ou tout simplement parce que certaines données n'étaient pas disponibles.

9.8 La Direction générale dispose d'un bon processus pour gérer ses programmes de subventions et de contributions et pour s'assurer que les fonds publics sont gérés correctement. Toutefois, nous avons constaté que les cadres n'ont pas toujours suivi fidèlement ce processus de gestion.

9.9 À l'automne 2000, la Direction de la vérification interne de Santé Canada a produit un rapport de vérification portant sur la gestion des subventions et des contributions à la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique. Un an plus tard, les cadres supérieurs donnaient formellement leur assentiment aux recommandations du rapport et établissaient un plan d'action. La mise en œuvre rapide des recommandations découlant de la vérification interne est cruciale pour combler les lacunes identifiées et améliorer la gestion globale des programmes de subventions et de contributions.

Réaction du Ministère. Les réponses de Santé Canada sont incluses dans le présent chapitre. Le Ministère a réagi de manière positive à nos recommandations et il a accepté d'apporter des correctifs. Dans certains cas, des mesures en ce sens ont déjà été prises.

Défense nationale
L'équipement en service

Chapitre 10 Points saillants

10.1 Les Forces canadiennes dépensent environ 20 p. 100 d'un budget de défense de 11,2 milliards de dollars pour gérer, réparer et entretenir l'équipement militaire. Environ 1,5 milliard de cette somme est consacré à l'achat de pièces de rechange, à la maintenance et aux réparations; approximativement 900 millions de dollars servent à payer la solde de quelque 15 000 membres du personnel militaire chargés d'assurer la gestion et le soutien de l'équipement en service.

10.2 Les représentants du Ministère nous ont dit que la direction avait décidé de réduire les niveaux de préparation de l'équipement des Forces canadiennes en raison des restrictions budgétaires et parce que la situation internationale ne justifiait plus le maintien de niveaux de préparation élevés. Bien que ces représentants aient affirmé que les réductions avaient été soigneusement contrôlées, nous avons relevé les points suivants :

- La Défense nationale n'a pas établi de système adéquat pour définir les normes et les objectifs en ce qui a trait à l'état de préparation ou à la disponibilité de l'équipement, et il n'existe pas de système unifié pour l'établissement de rapports permettant de rassembler des renseignements sur ces questions.
- Les Forces canadiennes n'établissent pas, ne présentent pas ou n'analysent pas de rapports post-exercice, et cela pour 60 p. 100 des exercices effectués, état de chose que l'on retrouve également pour les comptes rendus d'opération. Pour cette raison, il est difficile d'évaluer tant les causes que les répercussions des problèmes de disponibilité de l'équipement.
- Les données nécessaires au suivi et à la gestion de la disponibilité de l'équipement sont incomplètes, souvent inexactes, et, quelquefois, elles ne sont pas recueillies de la même façon. Il devient donc très difficile — voire impossible — pour la direction de connaître l'état véritable de ses plates-formes d'équipement majeur.

10.3 Le Ministère dispose de trop peu de personnel de maintenance pour être en mesure de doter pleinement les unités opérationnelles et les grands dépôts de maintenance. Problème tout aussi grave, environ 15 p. 100 des membres du personnel de maintenance ne possèdent pas les compétences qu'exigent leurs grades. De plus, il manque à ce personnel une grande partie de la formation exigée pour faire partie des unités dont ils sont membres.

10.4 Néanmoins, le Ministère a été en mesure d'assurer le fonctionnement de ses navires de guerre à un niveau d'activités plus ou moins constant depuis 1995. L'Armée de terre a pu satisfaire aux exigences accrues des

missions de maintien de la paix et des opérations de soutien de la paix, doublant presque, pour ce faire, l'utilisation de ses véhicules de combat à roues. Cependant, la Force aérienne a grandement réduit ses activités, principalement en raison des compressions budgétaires et de la nécessité moindre d'assurer un état de préparation élevé.

10.5 Les armées (Armée de terre, Force aérienne et Marine) ont établi toute une gamme de normes et d'objectifs en ce qui a trait à la disponibilité de l'équipement, mais la mesure dans laquelle ces normes et objectifs sont atteints n'est pas claire. Nous n'avons pu déterminer jusqu'à quel point la Marine entretient bien ses bâtiments de guerre parce que les données pertinentes ne pouvaient être obtenues. Pour sa part, l'Armée de terre a maintenu l'état de fonctionnement de son équipement dans les unités opérationnelles à près de 75 p. 100, ce qui représente une norme minimale non officielle, sans toutefois accuser de baisse appréciable dans la disponibilité de son équipement. Enfin, on a constaté au sein de la Force aérienne de faibles niveaux de disponibilité de l'équipement au cours des cinq dernières années, et la disponibilité des flottes d'appareils Hercules et Aurora continue de décroître.

10.6 Le Système d'approvisionnement permet habituellement de livrer des pièces de rechange dans un délai de 30 jours, respecte environ la moitié des délais allant de 7 à 14 jours, mais réussit rarement à répondre aux besoins urgents. Son niveau de service est demeuré constant depuis 1995. Sauf dans quelques cas particuliers, notre vérification n'a pas établi de lien entre la disponibilité des pièces de rechange et celle de l'équipement à l'appui des opérations.

10.7 Dans le cadre des opérations menées jusqu'à maintenant, la disponibilité de l'équipement s'est révélée adéquate de façon générale. Cependant, dans certains parcs et flottes, un manque fréquent d'équipement utilisable a nui à l'entraînement et aux opérations militaires. Des initiatives ministérielles, comme le Système d'information — Soutien et acquisition du matériel (SISAM) et l'Amélioration du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (ASAFC), sont en cours. Les représentants du Ministère s'attendent à ce qu'elles améliorent la gestion de l'équipement en service et contribuent à l'accroissement de l'état de fonctionnement et de la disponibilité de l'équipement.

Réaction du Ministère. De manière générale, la Défense nationale accepte nos recommandations. Le Ministère nous a indiqué qu'il prendrait les mesures requises pour améliorer les systèmes d'information sur l'état de préparation ainsi que la qualité des données. Il nous a également informés qu'il travaillait à combler les lacunes au chapitre de l'entraînement et à améliorer l'approvisionnement en pièces de rechange pour les unités déployées.

Les drogues illicites
Le rôle du gouvernement fédéral

Chapitre 11 Points saillants

11.1 Les drogues illicites ont un impact négatif important sur le Canada et sur les Canadiens à titre individuel. Elles constituent une source majeure de financement pour le crime organisé et le terrorisme. Les coûts économiques, notamment ceux associés aux soins de santé (le VIH/sida et l'hépatite, à titre d'exemple), à la perte de productivité, aux crimes contre les biens et à l'application des lois, dépasseraient les cinq milliards de dollars par année. En 1999, plus de 50 000 personnes ont été mises en accusation pour des infractions liées aux drogues, et environ 400 000 comparutions ont été enregistrées.

11.2 Si le Canada veut réduire l'impact des drogues illicites, il devra travailler à combler des lacunes au chapitre du leadership et de la coordination, de l'information et de la présentation de rapports publics détaillés. Voici ce que nous avons constaté :

- Le Canada a besoin d'un leadership plus fort et d'une coordination plus uniforme pour établir une stratégie, des objectifs communs et des attentes sur le plan du rendement collectif. Il doit pouvoir réagir rapidement à de nouvelles préoccupations liées à la consommation et au trafic de drogues illicites. Il faut revoir et améliorer la structure actuelle de leadership et de coordination du gouvernement fédéral. Les mécanismes de coordination avec les provinces et les municipalités doivent également être examinés puisque le problème touche les trois ordres de gouvernement.
- L'information sur l'étendue du problème des drogues est restreinte, périmée ou non disponible. En outre, les ministères fédéraux manquent d'information de base, au niveau de la gestion, sur les efforts déployés en matière de drogues illicites, notamment des données sur les dépenses, les objectifs ou les résultats.
- Il n'existe pas non plus de rapports publics détaillés. Aucun rapport public n'explique clairement les mesures prises par le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement afin de réduire la demande de drogues illicites et en restreindre l'offre. Ni les parlementaires ni les Canadiens ne connaissent l'ampleur du problème des drogues illicites, ni d'ailleurs les coûts sociaux, économiques et de santé qui y sont associés.

Contexte et autres observations

11.3 En 1992, le gouvernement a approuvé la Stratégie canadienne antidrogue, un effort coordonné destiné à réduire les méfaits découlant de l'alcool et des autres drogues. La stratégie fait appel à une approche équilibrée visant la réduction à la fois de la demande et de l'offre de drogues par l'entremise d'activités telles que le contrôle et l'application de la loi, la prévention, le traitement et la réadaptation, ainsi que la réduction des méfaits.

11.4 En 1997, la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* a été adoptée. C'est encore cette *Loi* qui régit aujourd'hui l'utilisation des drogues illicites. Depuis 1997, la plupart des modifications législatives du gouvernement associées aux drogues illicites se sont attachées à restreindre l'offre (application de la loi) plutôt qu'à réduire la demande.

11.5 Pour coordonner la Stratégie canadienne antidrogue, Santé Canada préside les deux groupes de coordination suivants : le Comité directeur des sous-ministres adjoints sur l'alcool et les autres drogues et le Groupe de travail interministériel sur l'alcool et les autres drogues.

11.6 À l'échelle fédérale, onze ministères et organismes consacrent annuellement près de 500 millions de dollars au problème de l'utilisation des drogues illicites au Canada. Les principaux participants sont Santé Canada, le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada, Solliciteur général Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Service correctionnel Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales se penchent également sur le problème des drogues illicites.

11.7 D'autres pays engagés dans la lutte contre les drogues illicites insistent sur l'importance d'un leadership fort, d'une information de gestion à jour ainsi que de rapports publics détaillés. Le Canada n'y accorde pas la même importance.

Réaction du gouvernement. Santé Canada répondant au nom du gouvernement, a indiqué qu'il tiendrait compte de nos recommandations, mais il n'a présenté aucune mesure particulière.

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 12 Points saillants

12.1 Le gouvernement a fait des progrès inégaux dans la mise en œuvre de mesures correctives. Dans leurs réponses à nos vérifications, les ministères et organismes se sont engagés à prendre les mesures nécessaires et à combler les lacunes cernées. Dans le cadre de notre suivi, nous avons observé de nombreux cas où ils ont fait des progrès raisonnables, mais dans d'autres cas, les progrès sont plus limités. Nous encourageons les ministères et organismes à mener à terme les mesures nécessaires pour régler les questions soulevées.

12.2 Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié prennent des mesures pour régler les questions soulevées dans notre rapport de 1997. Toutefois, les progrès liés à la réception des revendications du statut de réfugié et au traitement des dossiers des revendicateurs non reconnus ne pourront être pleinement évalués que lorsque la législation proposée sera adoptée et que la réglementation connexe sera en vigueur. Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas été en mesure de fournir de l'information sur les renvois hors du pays des revendicateurs non reconnus, laquelle aurait pu indiquer si ses processus étaient plus efficaces.

12.3 La Défense nationale progresse lentement pour donner suite aux préoccupations exprimées en 1999 lors de nos vérifications de la gestion des matières dangereuses et du risque de fraude et d'abus par les employés. En ce qui concerne la gestion des matières dangereuses, le Ministère n'a pas encore mis en place son système de gestion de l'environnement au niveau national. On peut donc s'attendre à peu d'améliorations en matière de conformité avant 2004, année où le projet sera terminé. De même, le Ministère n'a pas encore appliqué pleinement le Programme d'éthique de la Défense – la pierre angulaire de ses initiatives visant à promouvoir l'éthique et à éliminer les fraudes et les abus.

12.4 Dans notre suivi de la vérification de 1998 des revendications territoriales globales, nous avions noté qu'il subsistait des questions fondamentales liées au processus actuel de négociation des traités. Elles comprennent, entre autres, la difficulté d'obtenir la certitude, et le temps nécessaire pour conclure des ententes. Les progrès dans ces domaines dépendent de la volonté politique, de la collaboration et de la bonne foi de toutes les parties en cause. Même si Affaires indiennes et du Nord Canada a pris des mesures pour donner suite à nos recommandations, nous constatons la lenteur des progrès pour évaluer les conséquences des règlements et pour en calculer et en communiquer les coûts réels de négociation et de mise en œuvre.

12.5 Le gouvernement n'a pas donné suite à nos préoccupations concernant la surveillance exercée par les cadres, exprimées dans nos vérifications de 1998 et de 1999 qui portaient sur la passation de marchés de services professionnels au moyen de contrats à fournisseur unique. Toutefois, il a publié une nouvelle politique sur les préavis d'adjudication de contrat et a donné suite à nos recommandations sur la formation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor rejette toujours notre recommandation voulant que les ministères qui ont souvent recours à un fournisseur unique soient tenus d'effectuer des évaluations annuelles de leur respect des règlements.

12.6 L'Agence des douanes et du revenu du Canada a donné suite à la plupart des recommandations de notre vérification de 1999 de l'Initiative visant l'économie clandestine; elle poursuit ses démarches pour donner suite à trois autres recommandations, soit fournir des indicateurs de rendement supplémentaires de l'incidence de l'Initiative sur la réduction de l'économie clandestine, mieux cibler les dossiers de vérification, signaler les taxes et impôts supplémentaires perçus par suite de vérifications de l'économie clandestine.

12.7 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a donné suite à toutes les recommandations que nous avions formulées dans notre vérification de l'exécution de projets d'investissement dans quatre missions, menée en 1999. Il a amélioré sa capacité de planifier des projets d'investissement et a renforcé ses lignes directrices pour la planification des projets. Le Ministère a également produit un rapport complet sur les mesures qu'il prend pour améliorer la gestion de ses propriétés.

12.8 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés a donné suite de façon satisfaisante aux recommandations de notre vérification de 1998, spécialement en ce qui concerne les secteurs qui relèvent plus directement de lui. Plusieurs de nos recommandations comportaient l'examen de la *Loi sur les brevets* ou du règlement connexe et la consultation d'Industrie Canada et de Santé Canada. Le Conseil a également donné suite à la plupart de ces recommandations. Il doit prendre d'autres mesures pour continuer de mettre en œuvre nos recommandations.

Autres observations de vérification

Chapitre 13 Points saillants

13.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige de la vérificatrice générale qu'elle inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

13.2 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications telles : des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada; des vérifications des sociétés d'État et d'autres entités; des vérifications de l'optimisation des ressources; ou encore des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers.

13.3 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Il faut plus de clarté et de transparence pour démontrer que l'établissement des taux de cotisation est conforme à la *Loi sur l'assurance-emploi*;
- Ministère des Finances — Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée;
- Parc Downsview Park inc. — Le contrôle des programmes et des dépenses par le Parlement.

13.4 Même si les observations de vérification signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 1

La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-1F
ISBN 0-662-86405-0

Chapitre

1

La Stratégie d'information financière

L'état de préparation de l'infrastructure

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Les attentes du gouvernement à l'égard de la Stratégie d'information financière 5

Infrastructure de la SIF et sa relation avec la Stratégie globale 6

Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 7

Nouveaux systèmes financiers 7

Le gouvernement a mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers 7

Comptabilité d'exercice intégrale 12

Les ministères en sont à diverses étapes de mise en œuvre des nouvelles conventions comptables du gouvernement 12

L'utilisation de la nouvelle information financière 14

Il faut appuyer les gestionnaires et les encourager continuellement à utiliser la nouvelle information dans la prise de décisions 14

Combien la SIF coûte-t-elle? 16

La SIF et le Parlement 17

La question de la budgétisation et de la présentation des crédits doit être réglée 17

Achèvement de la SIF 20

Il reste beaucoup de travail à faire avant que la SIF puisse être considérée comme étant terminée 20

Conclusion 21

À propos de la vérification 22

Annexe

Résumé des recommandations précédentes 24

La Stratégie d'information financière
L'état de préparation de l'infrastructure

Points saillants

1.1 Le gouvernement a fait beaucoup de progrès depuis l'an dernier pour établir la Stratégie d'information financière (SIF), depuis longtemps attendue. Cependant, il lui reste encore beaucoup à faire avant que celle-ci ne soit considérée comme étant complète.

1.2 Les ministères et organismes gouvernementaux se sont dotés de nouveaux systèmes financiers capables de répondre aux exigences de la méthode de comptabilité d'exercice, qui fait partie intégrante de la SIF. Ils ont créé les interfaces nécessaires pour transmettre de l'information financière sommaire aux systèmes centraux de la SIF. Les ministères doivent maintenant stabiliser ces nouveaux systèmes, veiller à ce que des contrôles appropriés soient en place et offrir aux gestionnaires de l'information financière exacte et complète.

1.3 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi et communiqué les conventions comptables qui permettront au gouvernement d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les ministères en sont à différentes étapes en ce qui a trait à l'application de ces conventions et à l'établissement de leurs soldes d'ouverture pour des éléments comme les immobilisations corporelles. C'est pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002 que le gouvernement et les ministères doivent produire leurs premiers états financiers en utilisant la comptabilité d'exercice. Selon le modèle de rapport actuel, les ministères ne sont toutefois pas tenus de comptabiliser et de présenter, dans leurs états financiers, certains passifs et coûts importants.

1.4 Le gouvernement est conscient du changement important qu'il devra gérer. Les ministères ont établi des plans de gestion du changement qui en sont à diverses étapes de mise en œuvre. Ces plans comprennent l'élaboration de rapports de gestion et la formation des gestionnaires aux nouveaux outils financiers mis à leur disposition. Ils sont essentiels pour que la SIF procure tous les avantages escomptés.

1.5 Le gouvernement n'a pas beaucoup progressé dans le choix de son approche pour la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En réponse à une demande du Comité permanent des comptes publics, le Secrétariat a déclaré que cette question complexe exigeait une étude approfondie avant qu'une décision ne soit prise. Le gouvernement a jugé fortement improbable la date d'avril 2003 proposée par le Comité pour l'introduction de la budgétisation et de la présentation des

crédits selon la comptabilité d'exercice. Cependant, les ministères ont indiqué clairement que le changement de culture exigé par la comptabilité d'exercice ne se produira que si la budgétisation et la présentation des crédits se font selon cette même méthode. Nous sommes d'accord avec eux. Les ministères s'inquiètent d'avoir à préparer, pendant la période intermédiaire, l'information pour le budget des dépenses selon une méthode différente de celle requise pour les états financiers, ce qui augmente la complexité de leur tâches.

1.6 En réponse à une autre demande du Comité permanent des comptes publics, le gouvernement a mené une enquête auprès des ministères pour obtenir une estimation des coûts de la SIF dans l'ensemble du gouvernement. Les résultats de l'enquête montrent que le coût total serait, en bout de ligne, de l'ordre de 635 millions de dollars. Nous ne pouvons dire si cette estimation est raisonnable, car le gouvernement n'a pas établi de cadre pour la communication des coûts sur la SIF ni pour garantir l'intégralité et l'exactitude des chiffres.

1.7 Au fur et à mesure que le financement de la SIF se tarira et que les bureaux de projet de la SIF réduiront leurs activités, on peut craindre que l'impulsion nécessaire pour terminer l'implantation ne disparaisse. Le gouvernement doit garder en vue ses principaux objectifs pour la SIF et les résultats que celle-ci doit procurer, comme une meilleure information financière pour les gestionnaires. Il doit aussi veiller à ce que lui-même et les ministères produisent leurs états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Il pourra alors réévaluer l'état des autres aspects de la Stratégie et décider comment assurer au mieux la réalisation de ces derniers.

Contexte et autres observations

1.8 Le gouvernement a lancé officiellement sa Stratégie d'information financière en 1989 et, après plusieurs faux départs, a relancé le projet en 1995. L'échéance pour la mise en place de la Stratégie dans tous les ministères a été fixée à avril 2001.

1.9 La SIF est une condition préalable à la réussite de deux autres initiatives fédérales : la fonction de contrôleur moderne et « Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada ». La SIF appuie trois des quatre principaux éléments de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne, et l'information qu'elle doit procurer est fondamentale pour lier les coûts aux résultats. Notre bureau examine actuellement les stratégies et les plans ministériels en vue de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne et en rendra compte en avril 2002.

1.10 En 1995, le gouvernement a fixé plusieurs objectifs pour la SIF : implanter des systèmes financiers modernes dans les ministères et organismes, développer de nouveaux systèmes centraux, adopter des conventions comptables pour la comptabilité d'exercice et fournir aux gestionnaires une information financière de meilleure qualité pour la prise de décisions courantes. Notre bureau appuie pleinement ces objectifs.

1.11 Le Comité permanent des comptes publics continue d'appuyer solidement la SIF. Il a publié récemment deux rapports exhortant le Secrétariat du Conseil du Trésor à agir, particulièrement sur la question de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord avec nos recommandations. Dans ses réponses, incluses dans le chapitre, il décrit les mesures actuelles ou prévues pour leur donner suite.

Introduction

Les attentes du gouvernement à l'égard de la Stratégie d'information financière

1.12 Le gouvernement fédéral a lancé officiellement sa Stratégie d'information financière (SIF) en 1989 et, après plusieurs faux départs, a relancé le projet en 1995. L'échéance pour la mise en place de la Stratégie dans les ministères et organismes a été fixée à avril 2001.

1.13 La SIF est une condition préalable à la réussite de deux autres initiatives fédérales : la fonction de contrôleur moderne et « Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada ». La SIF appuie trois des quatre principaux éléments de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne, et l'information qu'elle doit procurer est fondamentale pour lier les coûts aux résultats. Notre bureau examine actuellement les stratégies et les plans ministériels en vue de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne et en rendra compte en avril 2002.

1.14 La Stratégie vise en partie à moderniser la comptabilité au gouvernement et à faire en sorte que celle-ci reflète les meilleures pratiques du secteur privé et des autres administrations publiques. Les conventions comptables sous-jacentes sont conformes aux normes comptables nationales et internationales en voie d'être adoptées pour le secteur public.

1.15 Dans sa publication *La SIF : Un aperçu* (janvier 1997), le Secrétariat du Conseil du Trésor énonce les objectifs qu'il a fixés pour la SIF lorsque le projet a été relancé en 1995 :

Comptabilité d'exercice — Méthode de comptabilité qui reconnaît l'effet des opérations et des événements lorsqu'ils se produisent, qu'il y ait eu ou non rentrée ou sortie de fonds ou l'équivalent.

- Les ministères et organismes choisiraient et adopteraient de nouveaux systèmes financiers dans une liste de sept systèmes recommandés — des systèmes qui seraient compatibles avec la comptabilisation et la présentation des opérations financières selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.
- Le gouvernement établirait de nouvelles conventions comptables, selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les ministères et organismes appliqueraient ces conventions et seraient responsables au premier chef de la qualité et de l'intégralité de l'information détaillée sur leurs opérations financières. Ils produiraient des états financiers annuels pouvant être vérifiés.
- Les gestionnaires du gouvernement auraient accès à de l'information financière de meilleure qualité et l'utiliseraient dans la prise de décisions courante.

Le Bureau du vérificateur général appuie pleinement ces objectifs.

Budgétisation — Processus par lequel les ressources financières sont affectées aux priorités et aux activités du gouvernement. On établit la priorité des nouveaux projets et politiques, puis on attend l'affectation des nouveaux fonds.

1.16 Dans *Une gestion axée sur les résultats 2000*, le président du Conseil du Trésor indique que le gouvernement adoptera la comptabilité d'exercice intégrale pour les *Comptes publics du Canada 2001-2002* et que la dernière étape importante pour l'amélioration de l'information financière sera l'utilisation de la méthode de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et la production des états financiers. Nous avons constaté que les ministères

Crédit — Autorisation donnée par le Parlement de payer des sommes à même le Trésor.

souhaitent presque tous que la budgétisation et la présentation des crédits se fassent selon la même méthode que les rapports.

Infrastructure de la SIF et sa relation avec la Stratégie globale

1.17 L'infrastructure qui appuie la SIF comprend des systèmes financiers modernes qui peuvent répondre aux besoins de la comptabilité d'exercice et permettent le transfert mensuel des données financières sommaires au Système central de gestion des rapports financiers (SCGRF) du gouvernement. Les ministères continueront d'utiliser les systèmes centraux de trésorerie pour demander des paiements et comptabiliser les dépôts. Les procédures visant à assurer l'intégralité et l'exactitude des données financières (comme le rapprochement des données), et les rapports financiers et de gestion de base sont également nécessaires à la réussite de la SIF.

1.18 La Stratégie repose sur la mise en place de l'infrastructure de la SIF. Cependant, l'infrastructure ne peut seule être garante de la réussite. Pour que la Stratégie soit une réussite et procure tous les avantages escomptés, il faut que les cadres supérieurs et les gestionnaires opérationnels de l'ensemble du gouvernement se servent des nouveaux outils et de l'information financière améliorée dans leur prise de décisions. La Stratégie apporte aux gestionnaires un nouveau cadre de référence, qui met l'accent sur les charges — sur l'utilisation des ressources qui appuient l'exécution des programmes. Essentiellement, la SIF encourage une meilleure gestion en permettant aux gestionnaires de connaître non seulement les sorties de fonds nécessaires à l'exécution d'un programme, mais tous les coûts. Ils pourront ensuite comparer ces coûts aux résultats du programme.

Charges — Coût des ressources consacrées aux activités pendant l'exercice.

Objet de la vérification

1.19 Il s'agit du quatrième rapport que nous publions sur la Stratégie d'information financière. En 1997, notre chapitre sur la fonction comptable du gouvernement portait sur des points liés à la Stratégie. En 1998, nous avons rendu compte de façon plus détaillée des grandes questions stratégiques, et avons signalé que le gouvernement n'avait pas encore obtenu un appui solide pour la SIF ni l'engagement de la haute direction des ministères. En 1999, nous avons indiqué que le gouvernement n'avait pas encore pris les mesures nécessaires pour obtenir l'appui des sous-ministres et de la haute direction des ministères. Comme il restait moins de deux ans avant la date d'échéance pour la mise en œuvre, nous avons recommandé fortement au gouvernement de « mettre les bouchées doubles » et d'inciter les ministères à accélérer les activités liées à la SIF. Un sommaire des recommandations que nous avons faites dans nos rapports de 1998 et 1999 se trouve à l'annexe du chapitre.

1.20 Au cours de cette vérification, nous avons cherché à déterminer si le gouvernement a donné suite aux attentes qu'il avait à l'égard de la SIF lorsqu'il a relancé le projet en 1995. A-t-il mis en œuvre l'infrastructure de systèmes financiers? L'élaboration des conventions comptables de la comptabilité d'exercice et leur application dans les ministères ont-elles

suffisamment progressé? A-t-il établi des plans adéquats pour que la SIF procure tous les avantages escomptés?

1.21 Nous voulions également savoir ce que le gouvernement a décidé de faire au sujet de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et s'il a préparé et communiqué des estimations raisonnables des coûts de la Stratégie.

1.22 La vérification a porté sur le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, dix ministères et trois principaux groupes de concertation (groupes de soutien des ministères qui utilisent le même système financier). De plus, nous avons utilisé les résultats de nos travaux de vérification antérieurs sur les contrôles des systèmes et de notre questionnaire annuel sur l'état de mise en œuvre de la SIF dans les ministères. On trouvera un complément d'information dans la section À propos de la vérification, qui se trouve à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Nouveaux systèmes financiers

Le gouvernement a mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers

1.23 En se servant des meilleures pratiques en matière de développement de systèmes complexes, le receveur général du Canada a mis en place, en 1999, une nouvelle série de systèmes centraux pour les rapports à l'échelle gouvernementale. Les nouveaux systèmes sont capables de produire de l'information financière selon la méthode de la comptabilité d'exercice pour la préparation des comptes publics du Canada. Ils servent aussi de systèmes bancaires et de paiements centraux pour les ministères.

1.24 Les ministères et les organismes ont maintenant leurs nouveaux systèmes financiers, choisis parmi les sept systèmes jugés acceptables par le Secrétariat dans le contexte de son initiative des systèmes partagés (voir la pièce 1.1). Quatorze ministères ont commencé à transmettre de l'information comptable sommaire aux systèmes centraux de la SIF en 1999; 21 ministères se sont branchés en 2000 et les 60 autres l'ont fait le 1er avril 2001. Le bilan du SCGRF établi par le receveur général montre que le transfert de l'information sommaire aux systèmes centraux n'a pas posé de problèmes techniques importants.

1.25 Cependant, les ministères sont toujours en train de stabiliser leurs systèmes financiers et leurs processus administratifs, et de régler les problèmes informatiques. Par exemple, ils ont de la difficulté à gérer le processus de règlement des comptes interministériels. Le gouvernement est conscient de cette difficulté et s'efforce de simplifier le processus.

Pièce 1.1 Les sept systèmes financiers de l'initiative des systèmes partagés, du Secrétariat du Conseil du Trésor

[illegible]	[illegible]
1. FreeBalance	32
2. Système intégré des finances et du matériel	25
3. Système financier ministériel commun	19
4. Oracle Financials	9
5. Système de comptabilité et de contrôle de gestion du gouvernement	7
6. Système financier du gouvernement	1
7. Système de gestion ministériel	1
Systèmes qui n'ont pas été approuvés	1
Total	95

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1.26 Certains ministères n'exploitent pas pleinement les capacités de leurs nouveaux systèmes financiers. Ainsi, un ministère peut utiliser son nouveau système financier uniquement comme interface pour le grand livre entre ses systèmes existants et les systèmes centraux de la SIF. Cela veut dire que le ministère doit maintenir des systèmes multiples et mettre au point des interfaces entre ces systèmes, ce qui augmente la complexité et le coût de leur fonctionnement. De plus, le transfert de données d'un système à un autre exige de nouveaux contrôles pour garantir que les données des deux systèmes sont complètes et exactes.

1.27 Les ministères savent sans doute qu'ils devront faire des investissements importants au cours des cinq à dix prochaines années pour mettre à niveau leur système financier, en assurer la maintenance ou y ajouter des fonctionnalités au cours de sa durée de vie. Cependant, ils n'ont en général pas calculé les coûts éventuels de ces investissements ni déterminé comment ils seront financés. Selon l'expérience de l'industrie, les coûts de chaque mise à niveau importante oscillent entre 20 et 40 p. 100 du coût initial du système.

1.28 Veiller à l'intégrité des données est une importante responsabilité à l'échelle gouvernementale. Cette intégrité est essentielle à la production d'une information financière complète, exacte et crédible, y compris celle des états financiers ministériels et des états financiers d'ensemble du gouvernement. La production de cette information suppose que l'on établisse les soldes d'ouverture requis pour les nouvelles conventions comptables, et que l'on s'assure continuellement que les données comptables sont fiables. Nous nous attendions à ce que les ministères aient des plans pour fournir l'assurance que les données étaient complètes et exactes. Cependant, lors des

Pièce 1.1 Les sept systèmes financiers de l'initiative des systèmes partagés, du Secrétariat du Conseil du Trésor

1. FreeBalance	32
2. Système intégré des finances et du matériel	25
3. Système financier ministériel commun	19
4. Oracle Financials	9
5. Système de comptabilité et de contrôle de gestion du gouvernement	7
6. Système financier du gouvernement	1
7. Système de gestion ministériel	1
Systèmes qui n'ont pas été approuvés	1
Total	95

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1.26 Certains ministères n'exploitent pas pleinement les capacités de leurs nouveaux systèmes financiers. Ainsi, un ministère peut utiliser son nouveau système financier uniquement comme interface pour le grand livre entre ses systèmes existants et les systèmes centraux de la SIF. Cela veut dire que le ministère doit maintenir des systèmes multiples et mettre au point des interfaces entre ces systèmes, ce qui augmente la complexité et le coût de leur fonctionnement. De plus, le transfert de données d'un système à un autre exige de nouveaux contrôles pour garantir que les données des deux systèmes sont complètes et exactes.

1.27 Les ministères savent sans doute qu'ils devront faire des investissements importants au cours des cinq à dix prochaines années pour mettre à niveau leur système financier, en assurer la maintenance ou y ajouter des fonctionnalités au cours de sa durée de vie. Cependant, ils n'ont en général pas calculé les coûts éventuels de ces investissements ni déterminé comment ils seront financés. Selon l'expérience de l'industrie, les coûts de chaque mise à niveau importante oscillent entre 20 et 40 p. 100 du coût initial du système.

1.28 Veiller à l'intégrité des données est une importante responsabilité à l'échelle gouvernementale. Cette intégrité est essentielle à la production d'une information financière complète, exacte et crédible, y compris celle des états financiers ministériels et des états financiers d'ensemble du gouvernement. La production de cette information suppose que l'on établisse les soldes d'ouverture requis pour les nouvelles conventions comptables, et que l'on s'assure continuellement que les données comptables sont fiables. Nous nous attendions à ce que les ministères aient des plans pour fournir l'assurance que les données étaient complètes et exactes. Cependant, lors des

visites effectuées dans le cadre de la vérification, nous avons constaté qu'aucun ministère n'avait rédigé de plans pour assurer la qualité des données. Nous craignons que les ministères n'aient pas entièrement assumé leur responsabilité principale qui est d'assurer l'intégrité de leurs données comptables.

1.29 Nous avons examiné les rôles que les parties autres que les ministères pourraient jouer pour garantir l'intégrité continue des données. Cela comprend, par exemple, la diffusion, par le Secrétariat du Conseil du Trésor, de directives générales sur les contrôles; le développement et la communication, par les groupes de concertation, de pratiques de contrôle communes; la prestation d'une assurance, par la fonction de vérification interne des ministères, sur les systèmes financiers et l'information; et un second examen de la qualité exécuté par le receveur général. À la fin de notre vérification, seul le receveur général avait pris des mesures importantes, en établissant un service central d'assurance de la qualité.

Politique sur la vérification interne — Les ministères doivent avoir une fonction de vérification interne objective, indépendante et efficace, dotée de ressources adéquates, afin d'offrir en temps opportun une assurance appropriée sur tous les aspects importants de la stratégie et des pratiques de gestion des risques, des cadres et des pratiques de contrôle de gestion, et de l'information utilisée pour la prise de décisions et les rapports.

1.30 L'intégrité des données est aussi la responsabilité de chaque ministère. La Politique révisée du Conseil du Trésor sur la vérification interne change le rôle des services de vérification interne pour mettre l'accent sur la prestation d'assurance, y compris l'assurance que l'information nécessaire à la prise de décisions et aux rapports est complète et exacte. Les ministères doivent envisager d'utiliser leur service de vérification interne pour fournir cette assurance. Cela contribuerait à l'intégrité de l'information financière au sein des ministères et aiderait à garantir l'intégrité de l'information et des systèmes partagés à l'échelle gouvernementale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit fournir aux ministères des directives et un appui cohérents, en particulier sur la façon d'inciter le personnel de la vérification interne à appliquer la nouvelle politique sur la vérification interne, notamment la prestation d'une assurance et l'évaluation de la fiabilité des nouveaux systèmes financiers. Des directives et des outils communs aideraient à rendre plus cohérents les travaux de vérification interne sur la SIF et l'information financière dans l'ensemble du gouvernement.

1.31 Entre janvier et avril 2001, nous avons vérifié à la fois les contrôles que trois ministères avaient mis en place pour leurs nouveaux systèmes financiers et les contrôles de gestion et de surveillance connexes. Nous avons alors constaté que les contrôles n'étaient pas adéquats. Cependant, s'ils le souhaitent, les ministères peuvent régler en un an les problèmes qui nous préoccupent, à savoir des lacunes au niveau des contrôles généraux sur l'accès aux systèmes et des contrôles de gestion et de surveillance. La pièce 1.2 donne un aperçu des vérifications que nous avons effectuées concernant les contrôles.

1.32 Les ministères se sont montrés réceptifs à nos constatations et en ont tenu compte pour optimiser leurs systèmes et adopter les contrôles financiers nécessaires.

Pièce 1.2 Aperçu de nos vérifications des contrôles

Objectif
La qualité de l'information financière — son intégralité et son exactitude — est gérée par l'application de contrôles adéquats. Nous voulions déterminer la mesure dans laquelle nous pouvions faire confiance aux contrôles de trois ministères choisis.

Étendue
Nous avons choisi d'évaluer les systèmes de contrôle internes du ministère du Patrimoine canadien, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (systèmes de dépense). Chacun d'entre eux a récemment implanté un système moderne de planification des ressources d'entreprise pour gérer ses activités financières.

Méthode
Nous avons examiné quatre types de contrôle de base, soit les contrôles manuels, de traitement, de gestion et de surveillance.

Conclusion
Nous avons constaté que les contrôles n'étaient pas adéquats à ce moment-là. Cependant, nous pensons que les ministères peuvent régler nos préoccupations en un an, s'ils le souhaitent. Voici nos principales préoccupations :

- les ministères n'exploitent pas pleinement les contrôles financiers intégrés dans leurs systèmes;
- les contrôles informatiques généraux sur les systèmes financiers comportent des lacunes;
- les contrôles de traitement comportent également des lacunes;
- les contrôles de gestion et de surveillance (surtout le contrôle budgétaire) n'existent qu'au niveau de base;
- certains gestionnaires utilisent encore des « livres noirs » (registres manuels).

1.33 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères possèdent des plans adéquats, comportant des objectifs clairs, des tâches et des échéances, pour terminer la mise en œuvre de leurs systèmes et veiller à ce qu'ils respectent toutes les exigences de la Stratégie d'information financière. Les plans des ministères devraient comprendre ce qui suit :

- l'élaboration de politiques, de procédures et de contrôles adéquats pour assurer l'intégralité et l'exactitude des données financières;
- la conformité aux exigences de la Politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord et surveillera l'achèvement de la Stratégie d'information financière et la mise en place de la nouvelle politique sur la vérification interne.

1.34 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir aux ministères des directives appropriées pour assurer l'intégrité des données dans l'ensemble du gouvernement. Ces directives devraient comprendre des outils et des méthodes de vérification interne. De plus, avec le concours de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat devrait surveiller dans l'ensemble l'intégrité des données du gouvernement en

Pièce 1.2 Aperçu de nos vérifications des contrôles

Objectif
La qualité de l'information financière — son intégralité et son exactitude — est gérée par l'application de contrôles adéquats. Nous voulions déterminer la mesure dans laquelle nous pouvions faire confiance aux contrôles de trois ministères choisis.

Étendue
Nous avons choisi d'évaluer les systèmes de contrôle internes du ministère du Patrimoine canadien, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (systèmes de dépense). Chacun d'entre eux a récemment implanté un système moderne de planification des ressources d'entreprise pour gérer ses activités financières.

Méthode
Nous avons examiné quatre types de contrôle de base, soit les contrôles manuels, de traitement, de gestion et de surveillance.

Conclusion
Nous avons constaté que les contrôles n'étaient pas adéquats à ce moment-là. Cependant, nous pensons que les ministères peuvent régler nos préoccupations en un an, s'ils le souhaitent. Voici nos principales préoccupations :

- les ministères n'exploitent pas pleinement les contrôles financiers intégrés dans leurs systèmes;
- les contrôles informatiques généraux sur les systèmes financiers comportent des lacunes;
- les contrôles de traitement comportent également des lacunes;
- les contrôles de gestion et de surveillance (surtout le contrôle budgétaire) n'existent qu'au niveau de base;
- certains gestionnaires utilisent encore des « livres noirs » (registres manuels).

1.33 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères possèdent des plans adéquats, comportant des objectifs clairs, des tâches et des échéances, pour terminer la mise en œuvre de leurs systèmes et veiller à ce qu'ils respectent toutes les exigences de la Stratégie d'information financière. Les plans des ministères devraient comprendre ce qui suit :

- l'élaboration de politiques, de procédures et de contrôles adéquats pour assurer l'intégralité et l'exactitude des données financières;
- la conformité aux exigences de la Politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord et surveillera l'achèvement de la Stratégie d'information financière et la mise en place de la nouvelle politique sur la vérification interne.

1.34 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir aux ministères des directives appropriées pour assurer l'intégrité des données dans l'ensemble du gouvernement. Ces directives devraient comprendre des outils et des méthodes de vérification interne. De plus, avec le concours de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat devrait surveiller dans l'ensemble l'intégrité des données du gouvernement en

organisant régulièrement des rencontres avec les principaux ministères et en exigeant qu'ils soumettent leur plan d'assurance de la qualité.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît le besoin d'offrir des directives aux ministères afin d'aider à assurer l'intégrité des données dans l'ensemble du gouvernement et développera des outils de vérification et une méthodologie à l'intention des vérificateurs internes.

1.35 Pour susciter le partage de ressources devenues rares, le Secrétariat du Conseil du Trésor a financé partiellement la création de groupes de concertation devant appuyer chacun des sept systèmes financiers approuvés. La mise en commun de l'expertise dans chacun des systèmes a été particulièrement utile aux ministères et aux organismes, particulièrement aux petits, qui ne possèdent pas à l'interne les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les nouveaux systèmes que la SIF exige. Le Secrétariat a annoncé en septembre 2001 la mise sur pied d'un groupe de travail pour déterminer comment le gouvernement peut réduire le nombre de groupes de concertation des systèmes financiers approuvés, qui est de sept actuellement.

1.36 Selon les ministères, les groupes de concertation devraient être maintenus, non seulement pour la SIF, mais aussi pour l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, le gouvernement en direct et d'autres initiatives. Conformément au concept des systèmes partagés, les groupes de concertation pourraient aussi aider les ministères à faire face de façon plus rentable à certaines questions à long terme, dont les suivantes : le maintien et la mise à niveau des systèmes; l'évaluation de la possibilité d'avoir recours à des bureaux de service; l'assurance de la qualité des systèmes et des données; et l'établissement d'environnements de contrôle solides, dotés de cadres de contrôle communs. Les groupes de concertation établissent des plans à long terme pour s'attaquer à ces questions et à d'autres.

1.37 Les ministères et les groupes de concertation estiment qu'il est nécessaire d'avoir un protocole d'entente de trois à cinq ans, décrivant leurs responsabilités et prévoyant un financement suffisant pour leur permettre de poursuivre leur travail au cours de cette période. Les ministères et le Secrétariat doivent travailler ensemble pour établir des mécanismes de régie et de financement à long terme, qui vont au-delà de l'exercice en cours.

1.38 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec les ministères, devrait déterminer le futur rôle des groupes de concertation.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor est d'accord et a procédé au lancement de projets pour examiner les différents aspects de l'évolution des systèmes financiers à l'échelle du gouvernement, notamment la gouvernance et les structures de gestion requises pour assurer une mise en œuvre rentable.

Comptabilité d'exercice intégrale

Les ministères en sont à diverses étapes de mise en œuvre des nouvelles conventions comptables du gouvernement

1.39 Selon la Stratégie d'information financière, les ministères et organismes deviennent des entités comptables propres et doivent assumer une plus grande responsabilité quant à leurs données comptables et produire leurs propres états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Ils ne peuvent plus se fier aux organismes centraux pour assurer la communication de résultats financiers exacts et complets. Certains ministères sont plus prêts que d'autres à assumer cette nouvelle responsabilité.

1.40 Les observations de la vérificatrice générale sur les états financiers sommaires, publiées dans les *Comptes publics du Canada 2000-2001*, indiquent que le gouvernement a beaucoup progressé dans la voie menant à la comptabilité d'exercice intégrale. Cependant, il reste encore beaucoup de travail à faire pour que le gouvernement soit prêt à produire les états financiers de l'exercice prochain selon cette méthode et pour que nous puissions les vérifier.

Méthode de comptabilité de caisse modifiée — Ancienne méthode de comptabilité utilisée par le gouvernement pour préparer ses états financiers. Selon cette méthode, certaines charges sont portées aux comptes à la fin de l'exercice, l'évaluation des actifs et des passifs est ajustée, mais les dépenses pour les immobilisations corporelles sont comptabilisées dans l'exercice où elles sont acquises et les recettes fiscales, au moment où elles sont encaissées.

1.41 Par le passé, le gouvernement préparait ses états financiers selon une méthode de comptabilité de caisse modifiée : les opérations étaient comptabilisées selon la méthode de comptabilité de caisse au cours de l'exercice et certains comptes de régularisation étaient comptabilisés à la fin de l'exercice. En 2001-2002, le gouvernement a adopté la comptabilité d'exercice intégrale, conformément aux recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Au cours de l'année dernière, il a diffusé aux ministères plusieurs directives sur les conventions à appliquer, mais il l'a fait relativement tard en regard de la date d'échéance pour la mise en œuvre de la SIF. Le Secrétariat a également produit les Normes comptables du Conseil du Trésor et un manuel de comptabilité qui montre le type d'écritures comptables nécessaires.

Méthode de comptabilité de caisse — Méthode de comptabilité qui constate l'effet des opérations uniquement au moment des rentrées ou des sorties de fonds.

1.42 Les principales nouvelles conventions comptables de la comptabilité d'exercice couvrent les immobilisations corporelles, les passifs environnementaux, les recettes fiscales et les revendications des Autochtones. La production d'états financiers vérifiables constitue un autre changement important pour les ministères. Nous avons fait les constatations suivantes concernant l'application de ces conventions comptables.

- Les ministères devaient terminer d'établir leurs soldes d'ouverture des immobilisations à l'automne 2001. L'intégralité et l'exactitude de leurs calculs doivent être encore validées. La vérification interne pourrait participer à cette validation, mais plusieurs ministères n'ont pas encore eu recours à leur service de vérification interne. Le Conseil du Trésor a diffusé une nouvelle politique qui est entrée en vigueur le 1er avril 2001. Celle-ci prévoit une plus grande participation de la vérification interne dans la prestation d'une assurance sur la gestion des risques, les contrôles et l'information utilisée pour la prise de décisions et la présentation de rapports. Étant donné l'objectif de cette politique et l'importance de l'information sur les immobilisations pour la prise de décisions actuelle et future, nous nous attendions à ce que les ministères aient recours à leurs services de vérification interne pour valider leurs soldes d'ouverture des immobilisations. Les ministères ont su à la fin de

l'été qu'ils recevront de nouveaux fonds pour embaucher le personnel dont ils ont besoin pour assumer ces nouvelles responsabilités. Cependant, la politique et le financement sont arrivés un peu trop tard pour que les services de vérification interne puissent se préparer à participer au processus de validation.

- Depuis plusieurs années, les ministères communiquent certains de leurs passifs environnementaux au Secrétariat. Ils arrivent à mieux évaluer leurs passifs au titre des sites contaminés qu'ils ont recensés. Le gouvernement croit qu'il sera en mesure de produire une estimation raisonnable du total de ses passifs basée sur les sites contaminés évalués, mais qu'il ne pourra le faire avant mars 2002. Nous insistons sur l'importance d'évaluer suffisamment de sites pour en arriver à une estimation adéquate, à temps pour la publication des *Comptes publics du Canada 2001-2002*.
- La transition d'une comptabilité de caisse pour les recettes fiscales à une comptabilité fondée sur les cotisations constitue un changement important pour le gouvernement. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a mis sur pied une petite équipe pour s'en charger. L'Agence a fait des progrès considérables, mais il reste énormément de travaux à réaliser. Le processus qu'elle utilise actuellement pour appliquer la méthode de la comptabilité d'exercice est essentiellement manuel, ce qui fait que l'équipe peut difficilement atteindre ses objectifs et respecter les échéances.
- Par le passé, nous avons exprimé notre inquiétude au sujet de la capacité d'Affaires indiennes et du Nord Canada d'estimer le passif au titre des revendications des Autochtones pour l'échéance de 2001-2002. Le Ministère a progressé au cours de l'année écoulée, mais il a encore énormément de travail à faire pour respecter l'échéance.

1.43 Pour l'exercice se terminant en mars 2002, notre vérification annuelle comprendra l'examen de l'application à l'échelle gouvernementale de la méthode de la comptabilité d'exercice. Nous avons toutefois établi, pour ces travaux de vérification annuelle devant étayer notre opinion de vérification sur les états financiers sommaires, un seuil d'importance relative plus élevé que celui que nous utiliserions pour vérifier les états financiers d'un ministère, et un seuil beaucoup plus élevé que celui que la direction devrait utiliser à ses propres fins. Par conséquent, les ministères doivent établir des plans d'assurance de la qualité qui leur donneront confiance dans l'intégrité de l'information comptable que leurs gestionnaires utilisent pour prendre les décisions.

1.44 Les ministères seront tenus de produire des états financiers à compter de 2001-2002. Cependant, le modèle actuel du gouvernement n'exige pas qu'ils comptabilisent certains passifs et coûts importants, notamment : les passifs environnementaux; les provisions pour prêts, placements et avances; les indemnités de cessation d'emploi; et les passifs éventuels. De plus, les états financiers ne présenteront pas les services fournis sans frais par d'autres ministères. À notre avis, sans ces éléments, les états financiers ne fourniront pas de l'information fiable sur les coûts des programmes et la situation financière des ministères. Le Secrétariat a indiqué aux ministères qu'il comptait s'occuper de ces éléments lorsque l'étape initiale de la SIF sera stabilisée et qu'un cadre adéquat de contrôle de la gestion sera en place.

1.45 Le Secrétariat a décidé qu'il n'obligerait pas les ministères à publier leurs états financiers dans leur rapport sur le rendement de 2001-2002. Étant donné nos préoccupations quant à la fiabilité des états établis selon le modèle actuel, nous sommes d'accord avec la décision d'en reporter la publication.

1.46 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait surveiller les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice et, si nécessaire, prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit une série de bulletins d'information demandant aux ministères des réponses sur des questions telles que le respect des critères du protocole de transition détaillé et l'enregistrement des soldes d'ouverture. Le Secrétariat évalue aussi l'information financière fournie par les ministères conformément aux normes de la comptabilité d'exercice.

1.47 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir et communiquer une date d'échéance pour la publication d'états financiers ministériels utiles et fiables.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Un plan est en voie d'élaboration pour guider la préparation des états financiers ministériels. Ce plan inclura un cadre de transfert des responsabilités de certaines provisions comptables dont l'enregistrement est présentement centralisé. De la formation et des lignes directrices ont déjà été fournies afin d'appuyer cette initiative, incluant plusieurs ateliers de travail sur la préparation des états financiers. Les ministères n'auront pas l'obligation d'inclure leurs états financiers dans leur rapport sur le rendement de 2001-2002. Cependant, lorsqu'un cadre de contrôle adéquat est en place, le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé l'inclusion de certains éléments.

L'utilisation de la nouvelle information financière

Il faut appuyer les gestionnaires et les encourager continuellement à utiliser la nouvelle information dans la prise de décisions

1.48 La SIF va bien au-delà de la production d'états financiers. Amener les gestionnaires à utiliser cette information financière dans la gestion courante en est le but ultime. Cela veut dire que les gestionnaires doivent avoir accès à l'information dont ils ont besoin et avoir confiance dans son exactitude et son utilité — ce qui constitue pour les ministères un défi de taille en matière de gestion du changement. La mise en œuvre de leurs plans de gestion de ce changement en est à diverses étapes. Ces plans comprennent l'élaboration de rapports de gestion et la formation des gestionnaires aux nouveaux outils mis à leur disposition.

1.49 Les ministères et organismes ont formé leur personnel financier à l'utilisation des nouveaux systèmes financiers et des nouvelles conventions comptables. À quelques exceptions près, cependant, c'est seulement le personnel financier qui utilise les nouveaux systèmes, essentiellement pour préparer les rapports financiers et comptabiliser leurs opérations ministérielles.

F2

1.50 Les rapports à la direction n'ont pas encore atteint leur potentiel dans les ministères. Bon nombre de ministères sont encore en train d'élaborer des rapports à l'intention des gestionnaires tandis que d'autres doivent encore produire des rapports pour les gestionnaires qui ne font pas partie du service des finances. Généralement, les ministères ont de la difficulté à produire des rapports de gestion, car leur nouveau logiciel financier est avant tout conçu pour être utilisé en ligne alors qu'en règle générale, les gestionnaires n'utilisent pas encore en ligne les nouveaux systèmes.

1.51 Par conséquent, de nombreux gestionnaires des ministères tiennent toujours des « livres noirs » (des registres manuels). Cette habitude de travailler avec des livres persiste en partie parce que les gestionnaires ne savent pas comment utiliser les nouveaux systèmes financiers ou n'ont pas la certitude que l'information produite par ces systèmes est exacte ou actuelle.

1.52 Les ministères ont déclaré que selon eux, leurs gestionnaires n'utiliseront pas l'information financière préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice avant que le gouvernement ne se serve de la même méthode pour la budgétisation et la présentation des crédits. Le Secrétariat a recommencé à étudier cette question en août 2001, mais avant qu'une décision ne soit prise, il n'est pas certain que la SIF procure tous les avantages escomptés.

1.53 Les ministères commencent à former leurs gestionnaires opérationnels de sorte qu'ils puissent profiter des avantages de la SIF. Certains mettent à l'essai des outils de stockage des données afin de fournir à la direction des rapports utiles. Les premiers résultats donnent à penser que la SIF offre des avantages pour l'intégration de l'information sur le rendement financier et non financier, un aspect essentiel de la fonction de contrôleur moderne.

1.54 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé le Forum de la SIF pour que les ministères et organismes puissent échanger des idées et établir des groupes de travail sur des questions d'intérêt commun. La participation était volontaire; ceux qui y ont participé ont jugé le Forum utile et rentable. Par exemple, les ministères ont pu utiliser de la documentation élaborée par d'autres, comme des politiques et des plans, au lieu d'avoir à en élaborer eux-mêmes. Cependant, le Forum de la SIF cesse peu à peu ses activités et de nombreux groupes de travail ne se réunissent plus. D'autres poursuivront leurs travaux sous la supervision de la Direction de la gestion financière et de la politique de comptabilité, du Secrétariat du Conseil du Trésor. À l'avenir, les groupes de concertation pourraient également servir d'instrument de partage des leçons tirées.

1.55 Les ministères et organismes ont commencé à réduire progressivement leurs projets de la SIF et à intégrer à leurs activités les systèmes, les politiques et l'information conformes à la SIF. Ils devront gérer cette transition avec soin, en assurant un bon suivi, pour que la SIF procure au gouvernement tous les avantages escomptés. S'ils veulent s'assurer que la SIF est pertinente pour les gestionnaires de leurs secteurs d'activités et régions, les ministères devront pleinement impliquer ces gestionnaires et les consulter. Au moins un ministère a utilisé les groupes de travail du Forum de la SIF comme modèle

pour faire participer pleinement ses gestionnaires des secteurs d'activité et des régions et « opérationnaliser » la SIF. Le Secrétariat pourrait aider les ministères en leur fournissant des directives sur la façon d'intégrer la SIF à leurs activités.

1.56 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères aient des plans adéquats pour promouvoir l'utilisation de la nouvelle information financière dans la prise de décisions courante des gestionnaires. Les plans devraient comprendre des objectifs, des tâches et des échéances clairs. Au minimum, ils devraient porter sur les rapports de gestion et la formation des gestionnaires.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le bureau de la SIF du Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les groupes de travail du Forum de la SIF, a produit plusieurs outils importants à l'usage des ministères et des organismes. Cela inclut un plan général de communication, un plan de gestion du changement pour la SIF, un cadre d'apprentissage, plusieurs feuillets d'information pour les gestionnaires et quelques études de cas. La responsabilité première concernant la communication nécessaire, la gestion du changement et la structure d'apprentissage revient maintenant aux ministères. Ceci dit, le Comité directeur des sous-ministres adjoints sur la SIF continuera de se rencontrer et de surveiller les progrès jusqu'en mars 2002 avec le soutien du bureau de la SIF. L'initiative de la fonction de contrôleur moderne inclura le travail sur l'apprentissage des gestionnaires, le changement culturel, et le suivi des plans et des progrès des ministères.

Combien la SIF coûte-t-elle?

1.57 Le Comité permanent des comptes publics a appuyé solidement la SIF. En 1999 et en 2000, il a déposé des rapports dans lesquels il demandait au Secrétariat du Conseil du Trésor de fournir des estimations de coûts et des rapports d'étape.

1.58 En réponse, le Secrétariat a mené des enquêtes auprès des ministères (la plus récente datant de novembre 2000) pour leur demander d'estimer les coûts de leurs projets depuis 1995, moment où la SIF a été relancée, jusqu'à la fin de 2001-2002. L'enquête indique que la SIF coûtera quelque 635 millions de dollars. Cette estimation comprend les coûts liés aux équipes de projet, à la planification, aux communications et à la gestion du changement, à l'élaboration des conventions comptables, à l'évaluation des immobilisations, aux systèmes financiers, à la connexion avec les systèmes centraux de la SIF et à la formation des agents financiers et des gestionnaires de programme. L'estimation exclut les coûts engagés avant 1995 et les coûts éventuellement importants du maintien et de la mise à niveau des systèmes financiers au cours de leur durée de vie utile.

1.59 Nous ne pouvons dire si cette estimation est raisonnable car, aux étapes de la planification, le gouvernement n'a pas établi de cadre clair pour la collecte de ces coûts. Il se peut que les ministères n'aient pas préparé leurs estimations de coûts de la même façon ni recensé tous les coûts associés à la SIF. De plus, le Secrétariat n'a pas effectué d'assurance de la qualité pour déterminer si les ministères avaient répondu de la même manière à l'enquête sur les coûts.

La SIF et le Parlement

La question de la budgétisation et de la présentation des crédits doit être réglée

1.60 Au début de 2001, le Comité permanent des comptes publics a publié deux autres rapports dans lesquels il appuyait nos recommandations et demandait instamment au Secrétariat du Conseil du Trésor d'agir, particulièrement sur la question de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le gouvernement a répondu que cette question complexe exigeait une étude approfondie avant qu'une décision puisse être prise, et que le respect de l'échéance suggérée par le Comité, soit avril 2003, était fort improbable. À part son processus de consultation initial des ministères en février 2000, le Secrétariat s'est très peu occupé de la question avant août 2001, moment où il a embauché un gestionnaire pour terminer l'étude et faire une recommandation d'ici le printemps 2002.

1.61 Tous les ministères que nous avons visités nous ont dit qu'ils aimeraient que le gouvernement prenne une décision. Selon la quasi-totalité d'entre eux, si le gouvernement n'adopte pas la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, les gestionnaires ne s'intéresseront pas aux rapports financiers préparés selon cette méthode. Les ministères sont presque tous unanimes à réclamer que l'information financière soit toujours produite selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Ils s'inquiètent d'avoir à préparer, pendant la période transitoire, l'information pour le budget des dépenses selon une méthode différente de celle requise pour les états financiers. Le Secrétariat souligne qu'à son avis, les ministères vont juste produire deux images des mêmes données sous-jacentes. Régler cette question exigera un effort majeur, quel que soit le plan d'action choisi.

Budget des dépenses — Les plans détaillés qui étayent la demande d'autorisation de dépenser des fonds publics faite par le gouvernement au Parlement.

1.62 Selon leurs propres besoins en budgétisation et en rapports, certaines administrations ailleurs dans le monde ont adopté la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, tandis que d'autres ont décidé de tenir un double système de caisse et d'exercice. Le gouvernement du Canada doit déterminer ses besoins et agir en conséquence.

1.63 La budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice doivent être considérées en fonction de la méthode utilisée par le Parlement, le gouvernement et les gestionnaires pour prendre leurs décisions. Essentiellement, le Parlement débat et approuve des politiques gouvernementales et leurs coûts prévus. À l'automne de chaque année, le gouvernement mène des consultations prébudgétaires et les ministères commencent à préparer leur information budgétaire. Ensuite, à la fin de l'hiver ou au printemps, le gouvernement produit son budget annuel. Les agents du gouvernement nous ont dit qu'ils ont l'intention de préparer le budget selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale et ce, éventuellement à partir de 2002.

Budget — Document dans lequel le ministre des Finances établit les prévisions de recettes et de dépenses publiques. Il donne une vue d'ensemble des prévisions économiques et financières du gouvernement, et fixe l'orientation de la politique budgétaire pour la période à venir.

1.64 À peu près au même moment, les prévisions de dépenses détaillées des ministères, établies selon la méthode de la comptabilité de caisse, sont présentées au Parlement dans le *Budget des dépenses* et approuvées par des lois de crédit et d'autres lois. À compter de 2001-2002, le gouvernement

préparera ses états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, dans le cadre de la préparation des *Comptes publics du Canada*.

Dépenses — Coût des biens et des services acquis au cours de l'exercice, que des paiements aient été effectués ou des factures aient été reçues ou non. Ils comprennent les paiements de transfert dus pour lesquels aucune valeur n'est reçue en contrepartie.

1.65 L'effet de la comptabilité d'exercice intégrale se fera surtout sentir dans les coûts de fonctionnement et de capital des programmes des ministères, qui ont totalisé environ 36 milliards de dollars en 2000-2001. L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale n'aura pas d'effets importants sur les grandes dépenses du gouvernement, comme les frais de service de la dette publique et les paiements de transfert aux personnes et aux autres ordres de gouvernement. En 2000-2001, ces coûts représentaient quelque 139 milliards de dollars sur des dépenses gouvernementales de 175 milliards de dollars.

1.66 La méthode actuelle de présentation des budgets ministériels dans le *Budget des dépenses* met l'accent sur les fonds annuels dont un ministère a besoin pour mener ses activités, y compris son investissement dans des immobilisations corporelles pour l'exercice en cours. Le Parlement approuve ces budgets ministériels par des crédits annuels (lois de crédit) ou des autorisations accordées dans des lois autorisant des programmes (appelés postes législatifs). Les lois de crédit établissent les plafonds des dépenses ministérielles.

1.67 Dans le chapitre 18 de notre rapport de septembre 1998, nous avons indiqué que les principaux documents redditionnels seraient bientôt préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, sauf le *Budget des dépenses* et les crédits connexes — le chaînon manquant du plan du gouvernement. Par conséquent, le Parlement ne connaît pas le coût entier des programmes gouvernementaux selon la méthode de la comptabilité d'exercice au moment où il doit approuver les crédits.

1.68 Nous reconnaissons que les besoins de trésorerie annuels des ministères continueront de constituer de l'information importante pour le Parlement. À notre avis, toutefois, celui-ci serait mieux servi si l'information qu'il reçoit sur les coûts entiers des programmes était établie selon la méthode de la comptabilité d'exercice, dans le cadre du processus d'approbation du *Budget des dépenses* et des crédits. Ainsi, le Parlement recevrait de l'information comparable à l'information préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice qui sera présentée dans les *Comptes publics du Canada*, dans les documents de planification et de rapport des ministères ainsi que dans le budget de l'ensemble du gouvernement.

1.69 Alors qu'il s'apprête à prendre une décision au sujet de la budgétisation et de la présentation des crédits, le gouvernement doit répondre à un certain nombre de questions (voir la pièce 1.3). Par exemple, comment le Parlement veut-il que les ministères rendent compte des coûts financiers liés à la prestation de leurs programmes? Le Parlement devrait-il approuver à la fois le budget du ministère préparé selon la méthode de la comptabilité d'exercice et ses besoins de trésorerie sous-jacents, et tenir ainsi les ministères responsables tant du coût entier de leurs programmes, selon la méthode de la comptabilité d'exercice, que de leur utilisation des fonds? Trouver une solution qui comprend l'examen et l'approbation par le Parlement de l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice pourrait donner aux gestionnaires de

programme l'incitatif nécessaire pour utiliser l'information que leurs nouveaux systèmes financiers leur procurent selon cette méthode. Cela pourrait aussi faciliter le changement de culture qu'exige la comptabilité d'exercice dans les ministères.

Pièce 1.3 Budgétisation et présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice — Questions à considérer

Pour prendre une décision sur la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, le gouvernement doit répondre à un certain nombre de questions :

- Comment le Parlement veut-il tenir les ministres, les ministères et leurs gestionnaires responsables des coûts financiers liés à la prestation de leurs programmes?
- Le Parlement devrait-il approuver tant le budget préparé selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale d'un ministère que ses prévisions de besoins en trésorerie sous-jacents?
- Quel sera le futur rôle de l'information sur les besoins de trésorerie?
- Que font les autres administrations en ce qui a trait à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et comment cela pourrait-il s'appliquer à la situation du Canada?
- Comment les états financiers ministériels préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice s'inscrivent-ils dans le tableau?
- Que faut-il faire maintenant pour s'engager dans la voie menant au but ultime?
- Quels changements législatifs faut-il apporter, s'il y a lieu?
- Comment faut-il modifier les lois de crédit pour permettre de produire l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale?
- Quelle structure redditionnelle est nécessaire pour encourager les gestionnaires à utiliser l'information financière préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice?

1.70 D'autres administrations ont adopté la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le Secrétariat doit examiner leurs pratiques, consulter le Parlement et les autres intervenants, et décider d'une approche qui répondra aux besoins du gouvernement.

1.71 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait préparer un plan adéquat, comportant des objectifs, des tâches et des échéances clairs, pour établir une approche adéquate en ce qui a trait à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le plan devrait comprendre les éléments suivants :

- effectuer la recherche nécessaire;
- établir des approches possibles pour en arriver à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice;
- consulter les ministères et le Parlement;
- décider de l'approche à adopter.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor approuve cette recommandation et a élaboré un plan pour examiner les approches possibles en ce qui a trait à la budgétisation présentée selon la méthode de comptabilité d'exercice. Ce plan inclut tous les éléments recommandés.

programme l'incitatif nécessaire pour utiliser l'information que leurs nouveaux systèmes financiers leur procurent selon cette méthode. Cela pourrait aussi faciliter le changement de culture qu'exige la comptabilité d'exercice dans les ministères.

Pièce 1.3 Budgétisation et présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice — Questions à considérer

Pour prendre une décision sur la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, le gouvernement doit répondre à un certain nombre de questions :

- Comment le Parlement veut-il tenir les ministres, les ministères et leurs gestionnaires responsables des coûts financiers liés à la prestation de leurs programmes?
- Le Parlement devrait-il approuver tant le budget préparé selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale d'un ministère que ses prévisions de besoins en trésorerie sous-jacents?
- Quel sera le futur rôle de l'information sur les besoins de trésorerie?
- Que font les autres administrations en ce qui a trait à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et comment cela pourrait-il s'appliquer à la situation du Canada?
- Comment les états financiers ministériels préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice s'inscrivent-ils dans le tableau?
- Que faut-il faire maintenant pour s'engager dans la voie menant au but ultime?
- Quels changements législatifs faut-il apporter, s'il y a lieu?
- Comment faut-il modifier les lois de crédit pour permettre de produire l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale?
- Quelle structure redditionnelle est nécessaire pour encourager les gestionnaires à utiliser l'information financière préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice?

1.70 D'autres administrations ont adopté la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le Secrétariat doit examiner leurs pratiques, consulter le Parlement et les autres intervenants, et décider d'une approche qui répondra aux besoins du gouvernement.

1.71 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait préparer un plan adéquat, comportant des objectifs, des tâches et des échéances clairs, pour établir une approche adéquate en ce qui a trait à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le plan devrait comprendre les éléments suivants :

- effectuer la recherche nécessaire;
- établir des approches possibles pour en arriver à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice;
- consulter les ministères et le Parlement;
- décider de l'approche à adopter.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor approuve cette recommandation et a élaboré un plan pour examiner les approches possibles en ce qui a trait à la budgétisation présentée selon la méthode de comptabilité d'exercice. Ce plan inclut tous les éléments recommandés.

Achèvement de la SIF

Il reste beaucoup de travail à faire avant que la SIF puisse être considérée comme étant terminée

1.72 Le gouvernement a atteint un jalon important le 1er avril 2001, lorsque le dernier groupe de ministères a commencé à utiliser ses nouveaux systèmes financiers. À notre avis, cependant, la SIF ne peut être considérée comme étant terminée. Les premiers états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice ne seront pas finalisés avant l'automne 2002. Il reste aussi plusieurs tâches que le gouvernement doit terminer. Il doit stabiliser les systèmes financiers, veiller à ce que des contrôles adéquats soient en place, terminer la mise en œuvre des conventions comptables de la comptabilité d'exercice, assurer l'intégrité des données, montrer aux gestionnaires comment utiliser la nouvelle information financière et décider de son approche en ce qui a trait à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. À notre avis, il faut mener à bien ces tâches avant de pouvoir considérer la SIF comme étant terminée.

1.73 Le Secrétariat envisage de fermer son bureau de projet de la SIF à la fin de mars 2002, même si, à ce moment là, le gouvernement n'aura pas encore produit les premiers résultats concrets de la SIF. Nous craignons qu'au fur et à mesure que le financement de la SIF se tarira et que les bureaux de projet de la SIF réduiront leurs activités, l'impulsion nécessaire pour terminer le travail ne disparaisse. Le gouvernement ne doit pas perdre de vue les principaux objectifs de la SIF et les avantages que celle-ci doit procurer. Il doit continuer de mettre l'accent sur les objectifs de la SIF, à tout le moins jusqu'à ce que les premiers états financiers établis selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale soient produits à l'automne 2002. Il pourra alors réévaluer l'état des tâches qui restent à accomplir.

1.74 La SIF est en cours depuis 1989 et a consommé beaucoup de ressources. Le Parlement et les contribuables aimeraient que cet investissement produise des avantages concrets. S'arrêter trop tôt pourrait mettre en péril les avantages que la SIF doit procurer.

1.75 Le gouvernement envisage de transférer certains aspects non complétés de la SIF à l'initiative de la fonction de contrôleur moderne. D'autres seront poursuivis par l'intermédiaire de la Direction de la gestion financière et de la politique de comptabilité. Il est important que les tâches que nous avons mentionnées soient menées à terme, que ce soit dans le cadre de la SIF ou de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne. La SIF a été gérée comme un projet assorti d'échéanciers et de produits à livrer précis, et elle est pratiquement terminée. La phase d'essai pilote de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne est à peine achevée et la phase de mise en œuvre vient juste de débuter. Cela veut dire que la plupart des ministères commencent seulement à créer des équipes de projet et à établir des plans détaillés. Par conséquent, le gouvernement doit peser avec soin la façon dont il veillera à ce que les dernières tâches requises pour mener la SIF à terme soient effectuées.

Conclusion

1.76 Au cours des trois dernières années, les ministères et organismes se sont dotés de nouveaux systèmes financiers capables de répondre aux exigences de la comptabilité d'exercice, qui fait partie intégrante de la SIF. Avec le concours de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ils ont établi des interfaces qui permettent de transmettre, grâce à leurs nouveaux systèmes, de l'information financière sommaire aux systèmes centraux de la SIF. Les ministères doivent maintenant stabiliser leurs nouveaux systèmes, veiller à ce que des contrôles adéquats soient en place et fournir de l'information financière complète et exacte que les gestionnaires utiliseront.

1.77 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi et communiqué les conventions comptables qui permettront au gouvernement d'adopter la comptabilité d'exercice intégrale, selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les ministères en sont à différentes étapes en ce qui a trait à l'application de ces conventions et à l'établissement de leurs soldes d'ouverture pour des éléments comme les immobilisations corporelles. C'est pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002 que le gouvernement et les ministères doivent produire leurs premiers états financiers en utilisant la comptabilité d'exercice. Selon le modèle de rapport actuel, les ministères ne sont toutefois pas tenus de comptabiliser et de présenter, dans leurs états financiers, certains passifs et coûts importants.

1.78 Le gouvernement est conscient du défi important qu'il doit relever pour modifier la façon dont les gestionnaires conçoivent et utilisent l'information financière de façon courante. Les plans de gestion du changement des ministères en sont à diverses étapes de mise en œuvre. Ces plans comprennent l'élaboration de rapports de gestion et la formation des gestionnaires aux nouveaux outils financiers. Ils sont essentiels pour que la SIF procure tous les avantages escomptés.

1.79 Le gouvernement a peu progressé dans le choix d'une approche de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Dans *Une gestion axée sur les résultats 2000*, il reconnaît l'importance de cette décision qui constitue la dernière étape importante pour améliorer son information et sa gestion financières.

1.80 Le Secrétariat a mené une enquête auprès des ministères pour obtenir une estimation des coûts de la SIF dans l'ensemble du gouvernement. Les résultats de l'enquête révèlent que le coût estimatif total de la SIF est d'environ 635 millions de dollars. Nous ne pouvons dire si cette estimation est raisonnable, étant donné nos préoccupations quant à l'intégralité et à l'exactitude de l'information en l'absence d'un cadre de rapport sur les coûts.

1.81 En résumé, le gouvernement a bien progressé, mais il reste encore beaucoup de travail à terminer. Il ne faudrait pas déclarer victoire trop rapidement en qui a trait à la SIF.

À propos de la vérification

Objectifs et critères

Au cours de cette vérification, nous avons cherché à établir si le gouvernement a répondu aux attentes qu'il s'était fixées pour la SIF lorsqu'il a relancé l'initiative en 1995. A-t-il mis en œuvre l'infrastructure des systèmes financiers? A-t-il réalisé des progrès raisonnables en ce qui a trait à l'établissement des conventions de la comptabilité d'exercice et à leur application dans les ministères? A-t-il établi des plans adéquats pour que la SIF procure tous les avantages escomptés?

Sur le plan des systèmes, nous nous attendions à ce que le receveur général du Canada ait implanté les systèmes centraux de la SIF pour recueillir l'information comptable sommaire des ministères et produire l'information nécessaire à la préparation des états financiers sommaires du gouvernement. Nous nous attendions aussi à ce que les ministères aient mis en place des systèmes financiers répondant aux exigences de la SIF et capables de fournir aux systèmes centraux de la SIF l'information comptable sommaire nécessaire. Nous nous attendions à ce que les groupes de concertation aident les ministères qui en sont membres à répondre aux exigences de la SIF.

En ce qui concerne les conventions comptables, nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait établi les conventions de la comptabilité d'exercice selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Nous nous attendions aussi à ce que les ministères aient fait des progrès raisonnables pour ce qui est d'appliquer ces conventions comptables, d'établir leurs soldes d'ouverture et de se préparer à la production d'états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice pour l'exercice 2001-2002.

Nous nous attendions à ce que le gouvernement et les ministères se soient dotés de plans ou de stratégies adéquats pour encourager les gestionnaires à utiliser l'information préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice et les outils maintenant à leur disposition grâce à la SIF.

Nous voulions aussi savoir ce que le gouvernement a décidé de faire au sujet de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, et s'il a préparé et communiqué une estimation raisonnable des coûts de la Stratégie.

Nous nous attendions à ce que le gouvernement ait un plan approprié pour en arriver à une décision sur la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Nous nous attendions aussi à ce que le gouvernement surveille les progrès et les coûts globaux de la SIF et en rende compte.

Étendue et méthode

Nos constatations de vérification sont fondées sur les éléments suivants : des entrevues avec des représentants des organismes centraux, des groupes de concertation et des ministères; un examen de la documentation pertinente; un examen des sites Web centraux et départementaux du gouvernement et une étude de l'information fournie par les ministères en réponse à notre questionnaire sur la SIF; et sur nos vérifications des contrôles mis en place dans trois ministères.

Nous avons effectué notre vérification des aspects centraux de la mise en œuvre de la SIF au Secrétariat du Conseil du Trésor et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (le receveur général du Canada). Nous avons effectué des travaux sur les aspects ministériels de la SIF à Développement des ressources humaines Canada, à l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à la Défense nationale, à Pêches et Océans, à l'Agence canadienne de développement international, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, à la Gendarmerie royale du Canada, à Transports Canada, au Service correctionnel du Canada, au Secrétariat du Conseil du Trésor (y compris au ministère des Finances), et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La vérification a également porté sur les groupes de concertation du Système intégré des finances et du matériel (SAP), d'Oracle Financials et de FreeBalance.

Nous avons effectué des vérifications des contrôles mis en place pour les systèmes de dépenses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et du ministère du Patrimoine canadien.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directeur principal : Eric Anttila
Directeur : David Willey

Stephen Ashfield
Lindsay McGlashan

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Eric Anttila.

Annexe Résumé des recommandations précédentes

La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État (chapitre 18, Rapport de 1998)

Dans le chapitre, nous avons discuté d'un certain nombre de vastes défis stratégiques importants pour la réussite de la Stratégie d'information financière. Même s'il ne s'agissait pas de recommandations officielles, nous énumérons ci-dessous trois grands défis pour qu'ils servent de contexte aux recommandations.

- L'intégration de la SIF à la gestion des ministères.
- La présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.
- L'adhésion des ministères.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mettre en œuvre ses plans en vue d'élargir son processus d'évaluation continue des risques et de suivre de près et de faciliter la mise en œuvre de la SIF à l'échelle de l'administration fédérale pour faire en sorte que tous les avantages de la SIF se concrétisent (paragraphe 18.51).	◓	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a joué le rôle de chef de file en effectuant une analyse continue des risques. Le Secrétariat a participé à ce processus.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le receveur général devraient mettre en œuvre leurs plans en vue de fournir des lignes directrices, comme des cadres de contrôle, qui couvrent tous les types d'opérations requis aux fins de la pleine mise en œuvre de la SIF (18.59).	◓	Un cadre de contrôle global et un cadre de contrôle particulier pour le receveur général ont été préparés.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mettre en œuvre ses plans afin de : • décrire l'environnement relatif à la comptabilité et au contrôle pour la période de transition; • fournir des conseils aux ministères sur l'intégration de la SIF dans le processus décisionnel ministériel; • faciliter l'établissement de plans ministériels qui couvrent à la fois l'après-mise en œuvre de la SIF et la période de transition (18.60).	◓	La période de transition est maintenant passée. Il faut d'autres plans pour la période qui suivra la mise en œuvre de la SIF, comme des directives sur l'intégration de la SIF à la prise de décisions.
Les ministères devraient dresser des plans détaillés qui exposent les exigences, en matière de comptabilité et de contrôle, liées à la fois à l'après-mise en œuvre de la SIF et à la période de transition (18.61).	◒	Certains ministères ont commencé à discuter des exigences de contrôle après la mise en œuvre.

Légende : ● Entièrement réglée ◓ Progrès satisfaisant ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisant

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait donner des conseils additionnels aux ministères au sujet de l'établissement de leurs plans de mise en œuvre de la SIF. Pour faire en sorte que ces plans soient complets, il conviendrait que les ministères veillent à y inclure : • des exigences en matière de rapports de gestion, conformément à la SIF; • un plan de gestion du changement indiquant comment la direction et le personnel seront réorientés, réorganisés et formés à nouveau pour satisfaire à toutes les exigences du nouveau régime de la SIF et pas seulement à celles qui découlent du renouvellement des systèmes; • l'établissement et la divulgation, à intervalles réguliers, du coût global du cycle de vie de la mise en œuvre de la SIF; • des dispositions en matière de contrôle de sécurité et de gestion qui seraient soumises à un examen par un évaluateur indépendant avant de mettre les nouveaux systèmes en marche; • un mécanisme de gestion des risques liés au manque actuel de ressources compétentes et expérimentées pour la mise en œuvre et l'amélioration des systèmes; • le rôle des groupes ministériels de vérification interne dans l'examen des progrès, des évaluations des risques, des mécanismes de sécurité et de contrôle de gestion et dans l'établissement des exigences relatives à la vérifiabilité et à l'intégrité des données, ainsi que les besoins de formation des groupes en question (18.79).	◓	Les ministères ont élaboré des plans de la SIF mettant surtout l'accent sur les systèmes et les conventions comptables. Des plans de gestion du changement ont été établis, mais à divers degrés de détail. Les ministères doivent s'occuper des questions de contrôle et de sécurité, y compris une vérification indépendante.

Légende : ● Entièrement réglée ◓ Progrès satisfaisant ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisant

La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères (chapitre 21, Rapport de 1999)

Les ministères et leurs sous-ministres devraient faire de la mise en œuvre de la SIF une priorité et prendre un engagement public à cet effet dans leur rapport sur les plans et les priorités au printemps de l'an 2000 (21.57).	◓	Les ministères ont signé un protocole d'entente avec le Secrétariat dans lequel ils se sont engagés à mettre en œuvre la SIF. Dans les rapports sur les plans et les priorités, l'engagement public est limité.
Les ministères devraient désigner un parrain de la SIF au niveau supérieur, soit une personne en mesure de promouvoir la SIF au-delà du secteur des finances (21.58).	◒	Presque tous les projets de la SIF ont été dirigés ou parrainés par l'agent financier principal.
Les ministères devraient établir immédiatement des équipes spéciales de mise en œuvre de la SIF, composées de personnes ayant des compétences dans les systèmes, la comptabilité et la gestion du changement, de même que de gestionnaires de programme (21.59).	●	Les équipes de la SIF ont été établies mais certaines sont en train d'être démantelées.
Les ministères devraient lancer une campagne de sensibilisation à la SIF à l'intention des gestionnaires opérationnels et des cadres supérieurs, montrant comment la SIF les aidera à gérer dans l'environnement futur de l'administration fédérale (21.60).	●	Les ministères ont fait des exposés et utilisé l'intranet. Les groupes de travail du Forum de la SIF ont fourni des outils de communication.
Les ministères devraient élaborer immédiatement des plans couvrant tous les aspects de la mise en œuvre de la SIF. Ces plans devraient inclure : – une description du futur environnement de gestion financière du ministère; – un échéancier complet ainsi qu'un plan et une stratégie pour : • raccorder le système financier du ministère aux systèmes centraux de la SIF; • déterminer et mettre en œuvre les politiques et procédures de comptabilité d'exercice nécessaires pour produire des états financiers ministériels vérifiables; • assurer la transition du ministère au futur environnement de gestion financière. Cela devrait inclure : • une analyse des écarts entre l'environnement actuel et l'environnement futur en ce qui a trait à la prise de décisions et aux processus opérationnels; • un plan de communication pour accroître la sensibilisation à la SIF et établir une consultation bilatérale; • une analyse de la formation nécessaire et un plan de formation; • une analyse des compétences et de la capacité des ressources humaines (21.61).	◓	Les ministères ont établi pour la SIF des plans couvrant la plupart des éléments de cette liste. Ces éléments variaient selon les ministères. Il reste encore du travail à faire dans un certain nombre de domaines, comme la production des états financiers, la formation et l'obtention d'une capacité en matière de ressources humaines.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait immédiatement instaurer, mettre en œuvre, communiquer à l'ensemble de l'administration fédérale et tenir à jour un plan maître modifié et pleinement intégré pour la mise en œuvre de la SIF. Le plan devrait faire état des tâches qu'il est réaliste d'accomplir d'ici l'échéance d'avril 2001 ainsi que des échéances pour l'achèvement des autres aspects de la mise en œuvre de la SIF (21.87).	◒	Un plan général a été préparé.

Légende : ● Entièrement réglée ◓ Progrès satisfaisant ◒ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisant

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait obtenir immédiatement des ministères qu'ils s'engagent par écrit à mettre en œuvre tous les aspects de la SIF (21.88).	◓	Les ministères, le Secrétariat et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont signé un protocole d'entente. Celui-ci porte essentiellement sur la mise en œuvre des systèmes.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait obtenir et examiner les plans de mise en œuvre de la SIF des ministères (21.89).	◓	On a demandé aux ministères de fournir des plans, surtout au niveau général.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir un cadre de rapport pour permettre au Bureau du projet SIF de surveiller l'état et le coût de mise en œuvre de la SIF dans les ministères et d'intervenir si des difficultés se présentent (21.90).	●	Au niveau général seulement. On n'a plus exigé de rapport d'étape après mars 2001.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait envisager de fournir des fonds et des ressources supplémentaires aux ministères lorsque le besoin en est clairement établi (21.91).	●	D'autres fonds ont été octroyés aux ministères, spécifiquement pour la SIF.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer et mettre en œuvre un plan de communication complet pour faire connaître la SIF aux cadres supérieurs et fournir des directives et des conseils concernant la gestion du changement et les leçons apprises (par exemple, des études de cas) (21.92).	●	Le Secrétariat a créé le Forum de la SIF, dont les groupes de travail ont assuré les communications et fourni des outils de gestion du changement. Les cadres supérieurs ont reçu de l'information régulièrement sur la SIF.

● **Entièrement satisfaisant.** On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures.

◓ **Progrès satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures.

◒ **Un certain progrès.** On a donné suite à la constatation de la vérification initiale avec un certain progrès, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés.

○ **Progrès insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise.

Rapport de la vérificatrice général du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 2
Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système

Chapitre 3
Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-3F
ISBN 0-662-86406-9

Chapitre

2

Recruter pour la fonction publique canadienne de demain

Modifier le système

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Joindre les rangs de la fonction publique fédérale : le recrutement général 3
Les contraintes ajoutent aux défis liés au « capital humain » 3
Une nouvelle législation des ressources humaines est prévue 5
Objet de la vérification 5

Observations 7

Défis en matière de recrutement 7

Le recrutement présente déjà des défis 7
Un pourcentage inacceptable des activités d'embauche vise des emplois de courte durée 7
L'accès du grand public aux emplois d'une durée indéterminée est limité 8
Les solutions à court terme traduisent un manque de vision 9
Un système officieux de recrutement à court terme a vu le jour 10

Le « principe » du mérite et le « régime » (système) du mérite 11

Le mérite et l'impartialité politique sont des principes fondamentaux 11
Un organisme indépendant pour assurer le respect des principes du mérite et de l'impartialité 12
Le processus d'appel a façonné le système du mérite 15

L'embauche à court terme 17

Les problèmes que pose le système de recrutement favorisent l'emploi occasionnel et de durée déterminée 17
Une décentralisation et une délégation accrues aux ministères donnent des résultats 18

Changement insuffisant 20

En dépit des nombreuses études et analyses effectuées, les changements apportés sont insuffisants 20

Communication de l'information sur le recrutement 20

Le Parlement ne reçoit pas de rapport d'ensemble sur la gestion des ressources humaines 20
La communication de l'information sur la gestion des ressources humaines peut être améliorée 22

Des modifications législatives s'imposent 23

Conclusion 24

Recruter pour la fonction publique canadienne de demain

Modifier le système

Points saillants

2.1 Le cadre législatif et le mode de gestion du recrutement dans la fonction publique doivent être profondément remaniés pour que les nouveaux systèmes et les nouvelles pratiques répondent mieux aux exigences opérationnelles des ministères d'une part et aux objectifs à long terme de la fonction publique d'autre part.

2.2 Notre examen du recrutement dans la fonction publique a révélé que le mode d'embauche à court terme est devenu la pratique la plus courante. Nous avons constaté que les imperfections du système amènent les fonctionnaires à trouver des solutions de rechange afin d'éviter un système qu'ils considèrent comme trop lourd. Les faiblesses en matière de planification des ressources humaines ainsi que les facteurs liés à la charge de travail et au financement ne font qu'accentuer les problèmes ayant trait au système. Nous avons aussi noté le besoin d'améliorer les instruments de recrutement dont il est question dans le chapitre 3. Ensemble, ces problèmes liés tant au système qu'aux pratiques en vigueur ont favorisé l'émergence d'une culture axée sur l'embauche à court terme. Cette pratique aura des répercussions à long terme sur la fonction publique.

2.3 Ces questions font l'objet d'études depuis plusieurs années. Mais les changements apportés jusqu'à maintenant ne comblent pas suffisamment les lacunes décelées et ne donnent pas suite convenablement aux recommandations formulées pour redresser la situation. Le gouvernement envisage des mesures législatives en 2002 afin de moderniser le régime des ressources humaines. Nous appuyons sans réserve cette initiative et nous conseillons vivement au gouvernement d'agir sans délai et avec détermination afin de relever les défis importants auxquels il fait face.

Contexte et autres observations

2.4 La fonction publique fait face à un défi de taille en ce qui touche le « capital humain », soit celui de faire en sorte qu'elle dispose d'un effectif compétent suffisant pour s'acquitter de sa tâche, et ce en raison de l'évolution démographique des effectifs de la fonction publique, de la nature différente du travail, d'un marché du travail de plus en plus avide de personnel qualifié et des réactions négatives que suscite la fonction publique comme choix de carrière. Pour relever ce défi, le greffier du Conseil privé a fait du recrutement l'une des trois priorités en matière de ressources humaines au sein de la fonction publique.

2.5 La présente vérification a porté sur le recrutement, soit les mesures qu'ont prises les organismes centraux et les gestionnaires pour s'assurer que la fonction publique embauche suffisamment d'employés compétents pour s'acquitter de sa tâche. Nous avons examiné six ministères et avons concentré notre attention sur le recrutement dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur, qui sont les principales sources d'employés aptes à remplacer les membres du groupe de la direction. Ce groupe pourrait voir son effectif diminuer de 70 p. 100 en raison des départs à la retraite d'ici 2008.

2.6 Nous présentons les résultats de la vérification dans deux chapitres. Il est essentiel de les lire tous les deux pour bien saisir les enjeux et les liens entre eux. Le présent chapitre fait état des problèmes du système de recrutement et de dotation, et souligne la nécessité d'apporter des modifications législatives. Le chapitre 3 traite des améliorations qui n'exigent aucune modification législative, c'est-à-dire les façons de procéder des gestionnaires et des ministères pour établir leurs besoins en matière de recrutement et pour y répondre, et l'appui que reçoivent les gestionnaires de la part de leur ministère et des organismes centraux.

2.7 Nous estimons que l'expérience de la dotation entièrement déléguée aux ministères et à la fonction publique dans son ensemble indique la possibilité d'accroître la décentralisation. Il conviendrait d'envisager la décentralisation dans le contexte de l'établissement d'un nouveau régime législatif.

2.8 Selon nous, étant donné que trois organismes centraux différents présentent des rapports au Parlement qui portent sur des aspects divers de la gestion des ressources humaines, il est difficile pour les parlementaires de se faire une idée précise des risques, des défis et de l'état de la gestion des ressources humaines; il s'agit pourtant de facteurs qui peuvent se répercuter sur les services offerts aux Canadiens.

Réaction du gouvernement. La réponse formulée par le Bureau du Conseil privé, au nom du gouvernement et des ministères ayant fait l'objet de notre vérification, ainsi que la réponse de la Commission de la fonction publique, se trouvent à la fin du chapitre 3. La réponse du gouvernement indique qu'il conviendrait d'apporter des modifications législatives. Dans les réponses, on reconnaît que des mesures s'imposent pour s'attaquer aux questions que soulèvent les constatations découlant de notre vérification et nos recommandations en vue d'améliorer les pratiques en matière de recrutement. Ces recommandations sont présentées dans le chapitre 3.

Introduction

Joindre les rangs de la fonction publique fédérale : le recrutement général

2.9 Par dotation au sein de la fonction publique fédérale, on entend le recrutement initial au gouvernement ainsi que l'avancement et les mutations latérales au sein de celui-ci. La Commission de la fonction publique du Canada (CFP) gère le processus de dotation aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, à laquelle sont assujettis 20 ministères et une soixantaine d'organismes qui constituent le noyau de la fonction publique.

2.10 Dans la plupart des cas, le recrutement externe consiste en la tenue d'un concours en vue de pourvoir un poste vacant. Il arrive que plusieurs postes semblables fassent l'objet d'un seul concours. Il arrive aussi que des postes soient pourvus sans concours. Les candidats peuvent être aussi sélectionnés dans un répertoire de candidats pour des groupes professionnels à propos desquels des annonces publicitaires ont été diffusées.

2.11 En décembre 2000, nous avons publié un rapport sur le Programme de recrutement postsecondaire, qui constitue le principal instrument dont se sert le gouvernement pour susciter l'intérêt des étudiants postsecondaires nouvellement et récemment diplômés, et les recruter. Son but est de pourvoir des postes vacants particuliers, dans le secteur des opérations et des programmes réguliers ou encore des programmes de perfectionnement ministériels, en y nommant des employés possédant une formation universitaire. En 2000-2001, ce programme a permis d'embaucher 701 diplômés.

2.12 Nous avons décelé un certain nombre de problèmes au sein du programme, sur lesquels se penche la Commission de la fonction publique à l'heure actuelle. Nous craignions également que le programme ne permette pas de recruter suffisamment de diplômés pour combler les pénuries imminentes en matière d'effectif. Le gouvernement a répondu en indiquant qu'il ne s'agissait là que d'un moyen parmi d'autres de recruter des fonctionnaires et que la plupart de l'embauchage passait par le processus de recrutement général. Cette année, notre vérification a porté sur le processus de recrutement général et sur l'utilisation qu'on en fait pour relever les défis auxquels se heurte le gouvernement en matière d'effectif.

Les contraintes ajoutent aux défis liés au « capital humain »

2.13 La fonction publique fait face à un défi de taille en ce qui touche le « capital humain », soit celui de faire en sorte qu'elle dispose d'un effectif compétent suffisant pour s'acquitter de sa tâche. Le greffier du Conseil privé a défini trois priorités en matière de ressources humaines au sein de la fonction publique, pour être à la hauteur de la tâche : le recrutement (embaucher de nouveaux employés dans la fonction publique); le maintien en poste (maintenir en poste les employés compétents); l'apprentissage (assurer le perfectionnement du personnel pour maintenir la compétence de la fonction publique).

2.14 Les facteurs clés qui influent sur le recrutement de nos jours sont les suivants : l'évolution démographique des effectifs de la fonction publique; la nature transformée du travail, qui exige un effectif plus compétent et plus instruit; une réserve de main-d'œuvre de plus en plus restreinte pour un marché sur lequel la demande excédera l'offre; les réactions négatives que suscite la fonction publique comme choix de carrière.

2.15 **Évolution démographique des effectifs.** En décembre 2000, nous avons constaté que 70 p. 100 des cadres de la fonction publique seraient en mesure de prendre leur retraite sans pénalité d'ici 2008. Un sondage a été mené auprès des cadres de direction et des employés de niveaux équivalents, en 2001, par l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) et Les Associés de recherche Ekos inc. Il a révélé que 40 p. 100 d'entre eux prévoient effectivement prendre leur retraite au cours des cinq prochaines années; en outre, 35 p. 100 comptent le faire dans les six à dix prochaines années. Les employés qui pourraient les remplacer, soit ceux qui occupent des postes qui se situent juste au-dessous des postes de direction, et qui possèdent les compétences requises, présentent un profil identique pour ce qui est de l'âge.

2.16 Par ailleurs, les contraintes imposées en matière d'embauchage pendant l'Examen des programmes font que les jeunes sont sous-représentés au sein de la fonction publique. Les employés âgés de moins de 35 ans sont environ deux fois moins nombreux dans la fonction publique qu'au sein de la main-d'œuvre générale.

2.17 **La nature du travail se transforme.** La nature des activités menées au sein de la fonction publique fédérale a évolué. En effet, la décision de déléguer davantage de fonctions opérationnelles à des organismes de l'extérieur et l'informatisation croissante du travail ont eu pour effet de réduire le personnel du groupe de l'exploitation et du soutien administratif. L'informatisation, la mondialisation et un milieu de travail de plus en plus complexe exigent des niveaux de compétence plus élevés, et un plus grand nombre de postes de la fonction publique demandent désormais des connaissances acquises au niveau postsecondaire.

2.18 **La population active.** Comme nous l'avons constaté en avril 1998, le nombre de jeunes travailleurs est en baisse. D'ici 2010, les employés qui prendront leur retraite seront plus nombreux que les jeunes, et cette situation pourrait donner lieu à de sérieuses pénuries de main-d'œuvre. Les entreprises du secteur privé parlent déjà « d'une lutte acharnée pour attirer le talent ». Tous les jours, les journaux prévoient une pénurie de candidats pour des emplois professionnels et spécialisés.

2.19 **Le choix de carrière.** Enfin, la fonction publique a un problème d'image. Un sondage mené en 1999 auprès des fonctionnaires et certaines études effectuées par des universitaires, comme *Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale : Constituer un effectif de calibre mondial*, ont permis de mettre en lumière certains problèmes liés au milieu de travail. Les sondages menés par la Commission de la fonction publique auprès

d'étudiants universitaires ont confirmé qu'aujourd'hui la perspective d'un emploi au sein de la fonction publique attire beaucoup moins les étudiants qu'auparavant.

Une nouvelle législation des ressources humaines est prévue

2.20 Depuis déjà un certain temps, le Bureau du vérificateur général du Canada déplore la lourdeur et la complexité des lois ainsi que du cadre de gestion des ressources humaines du gouvernement, en particulier son système de dotation. Pour que la fonction publique canadienne reste parmi les meilleures au monde, il faudra apporter des changements afin de relever les défis d'aujourd'hui et de demain en ce qui touche les ressources humaines. En avril 2001, le gouvernement a annoncé son intention de moderniser la gestion des ressources humaines par des mesures législatives d'ici 2002.

Objet de la vérification

2.21 La vérification avait pour objet d'examiner dans quelle mesure le recrutement général dans la fonction publique répond aux besoins d'aujourd'hui et répondra à ceux de demain. Aux fins de la vérification, nous entendons par « recrutement » le mode d'entrée à la fonction publique et l'accès au statut d'employé pour une période indéterminée. L'un des objectifs visés consistait à définir les pratiques actuelles de recrutement général ainsi que les avantages et les inconvénients qui s'y rattachent.

2.22 Les résultats de notre vérification sont présentés dans deux chapitres. Il est essentiel de lire les deux chapitres pour bien saisir les enjeux et les liens entre eux. Le présent chapitre fait état des résultats de l'examen du recrutement et du système sous-jacent. Étant donné que les lois régissant les ressources humaines font présentement l'objet d'un examen, nous ne formulons aucune recommandation à propos des problèmes décelés dans le système actuel. À la fin du chapitre, nous proposons toutefois des principes directeurs sur les modifications à apporter, dont les parlementaires pourraient vouloir tenir compte dans le cadre de l'examen du nouveau régime législatif.

2.23 Le chapitre 3 fait état de nos observations concernant les pratiques de recrutement sur lesquelles il faut se pencher, quel que soit le cadre législatif. Bien que les observations et les recommandations issues de la vérification s'appuient sur un examen de six ministères représentant chacun un modèle différent, elles s'appliquent au gouvernement dans son ensemble.

2.24 Notre vérification a porté essentiellement sur le recrutement dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur. Les employés appartenant à ces deux catégories fournissent au public des services de gestion ainsi que des services administratifs et professionnels importants, et ils constituent les principaux groupes de relève de la direction au sein du gouvernement. En 2000-2001, 38,6 p. 100 des activités globales d'embauche dans la fonction publique, à l'exclusion des employés occasionnels et des étudiants, ont eu lieu dans ces deux catégories. L'annexe A du chapitre 3 comporte une liste des groupes professionnels qui font partie de ces deux catégories.

2.25 Nous nous sommes penchés sur les pratiques que les gestionnaires chargés de l'embauchage et les professionnels en ressources humaines de six ministères utilisaient pour recruter des employés. Les ministères choisis étaient Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor (en qualité de ministère) et le ministère des Finances. Les six ministères retenus représentent les ministères de diverses tailles — grande, moyenne et petite — qui recrutent un grand nombre d'employés dans les groupes professionnels visés par notre vérification. Quatre des six ministères choisis sont représentés partout au pays et deux sont situés dans la région de la capitale nationale. Trois d'entre eux sont des ministères à vocation scientifique, deux exercent des rôles d'orientation stratégique et d'organisme central et un ministère fournit des services aux autres ministères. De façon générale, plus le ministère est grand, plus ses secteurs d'activité sont nombreux, plus les groupes professionnels qu'il emploie et plus ses besoins en matière de personnel sont variés. Pour choisir les ministères, nous avons également tenu compte des vérifications et des études effectuées récemment et prévues par le Bureau du vérificateur général du Canada et la Commission de la fonction publique, pour que notre échantillon soit équilibré par rapport aux ministères et aux organismes retenus.

2.26 Nous nous sommes également penchés sur le soutien, l'aide et les services que trois organismes centraux fournissent aux fins de l'orientation stratégique, de la planification des ressources humaines, de la dotation ou du recrutement — il s'agit du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et du Bureau du Conseil privé.

2.27 Nous avons dirigé des groupes de discussion réunissant des gestionnaires responsables de l'embauchage et nous nous sommes entretenus avec des conseillers en ressources humaines dans tout le pays. Nous avons également mené un cybersondage auprès de 1 262 gestionnaires dans les ministères qui ont fait l'objet de notre vérification, lesquels gestionnaires avaient embauché des employés dans les deux catégories professionnelles susmentionnées, au cours des deux dernières années. Nous avons obtenu 648 réponses.

2.28 Nous avons examiné le recrutement et le système de dotation sous-jacent. Nous ne nous sommes pas intéressés au recrutement effectué par la voie du Programme de recrutement postsecondaire, dont il a été question dans le chapitre 21 du *Rapport du vérificateur général du Canada* paru en décembre 2000. Nous n'avons pas non plus examiné les autres fonctions de la gestion des ressources humaines comme la classification, la rémunération ou les relations de travail. La section intitulée « À propos de la vérification », à la fin du chapitre 3, présente des détails additionnels.

Observations

Défis en matière de recrutement

Le recrutement présente déjà des défis

2.29 Le recrutement à tous les niveaux de la fonction publique devra s'intensifier pour combler les pénuries que les départs à la retraite imminents et l'évolution du travail au sein du gouvernement entraîneront. Les six ministères examinés ont discerné plusieurs groupes qui sont à risque en raison de l'évolution démographique, des taux de départs élevés (roulement du personnel et retraites) et de la concurrence livrée par le secteur privé. (Par l'expression « à risque », on entend un nombre insuffisant de personnes pour combler les postes vacants existants.)

Un pourcentage inacceptable des activités d'embauche vise des emplois de courte durée

2.30 Étant donné que le recrutement est une priorité déclarée depuis plusieurs années et qu'il est nécessaire de bâtir aujourd'hui l'avenir de la fonction publique, nous avions pensé que la plupart des mesures d'embauchage prises dans les groupes que nous avons examinés viseraient à pourvoir des postes permanents.

2.31 D'après le *Rapport annuel 2000-2001* de la Commission de la fonction publique, les mesures de recrutement général, toutes catégories confondues, ont donné lieu à 39 040 nominations au sein de la fonction publique, à l'exclusion des étudiants. On peut être embauché de trois façons différentes à la fonction publique : pour une période indéterminée, pour une période déterminée ou comme employé occasionnel.

2.32 L'emploi d'une durée indéterminée est un emploi permanent qui ne prend pas fin à une date précise. L'emploi d'une durée déterminée (on dit aussi nomination pour une période déterminée) prend fin à une date fixée d'avance (généralement après trois à six mois), et on peut le renouveler; c'est d'ailleurs souvent le cas. Ces deux types d'emploi tombent sous le coup de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et ils représentent 51,6 p. 100 des nouvelles activités d'embauche. Ceux-ci sont considérés comme des nominations à la fonction publique et ainsi sont assujettis au principe du mérite.

2.33 L'emploi occasionnel (d'une durée n'excédant pas 90 jours consécutifs ou 125 jours dans une année) n'est pas assujetti à la *Loi*. Et comme il ne présuppose pas un éventuel emploi à long terme, il n'est pas assujetti au principe du mérite.

2.34 Au cours de l'année écoulée, les activités d'embauche pour une période indéterminée ont légèrement augmenté, mais elles n'ont représenté que 9,9 p. 100 de toutes les activités d'embauche (voir la pièce 2.1). Près de la moitié de l'embauchage à la fonction publique (à l'exclusion des étudiants) visait des emplois occasionnels et le reste, des emplois d'une courte durée déterminée.

Pièce 2.1 L'embauchage dans la fonction publique

	1998-1999		1999-2000		2000-2001	
Statut d'emploi	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Postes d'une durée indéterminée	2 269	6,4	2 874	9,8	3 856	9,9
Postes d'une durée déterminée	15 774	44,3	13 615	46,1	16 268	41,7
Emplois occasionnels	17 519	49,3	13 020	44,1	18 916	48,4
Total	35 562		29 509		39 040	

Source : Commission de la fonction publique du Canada, Rapports annuels de 1999-2000 et de 2000-2001. Non vérifiés.

L'accès du grand public aux emplois d'une durée indéterminée est limité

2.35 En 2000-2001, 3 856 personnes ont été recrutées au sein de la population canadienne pour combler des postes d'une durée indéterminée, mais nous avons constaté que le moyen le plus courant de joindre les rangs de la fonction publique était d'être embauché d'abord pour une période déterminée, puis de se présenter au concours organisé pour combler un poste d'une durée indéterminée. La Commission de la fonction publique a fait savoir que 6 455 personnes étaient passées du statut d'employé occasionnel (255) ou nommé pour une période déterminée (6 200) au statut d'employé nommé pour une période indéterminée, soit environ 64 p. 100 des nouveaux employés nommés pour une période indéterminée en 2000-2001.

2.36 Les groupes sur lesquels a porté notre vérification présentaient le même modèle. Environ 58 p. 100 des employés de la catégorie de l'administration et du service extérieur et 62 p. 100 de la catégorie scientifique et professionnelle ont obtenu le statut d'employé pour une période indéterminée après avoir été embauchés soit pour une période déterminée soit à titre d'employé occasionnel. Seulement 36 p. 100 d'entre eux sont entrés à la fonction publique pour y occuper un premier poste d'une durée indéterminée.

2.37 Qui plus est, même l'accès aux nominations d'une durée déterminée passe souvent par l'emploi occasionnel : en 2000-2001, 11,5 p. 100 des fonctionnaires avaient travaillé comme employés occasionnels juste avant d'être nommés à un poste d'une durée déterminée. Comme on l'a fait remarquer précédemment, l'emploi occasionnel n'est pas assujetti au même principe du mérite que d'autres types d'emploi.

2.38 D'autres enquêtes et examens ont révélé les mêmes tendances. Un examen thématique entrepris en juin 2000 par la Commission, sur l'accès aux possibilités d'emploi dans la fonction publique a montré que les candidats

Pièce 2.1 L'embauchage dans la fonction publique

Postes d'une durée indéterminée	2 269	6,4	2 874	9,8	3 856	9,9
Postes d'une durée déterminée	15 774	44,3	13 615	46,1	16 268	41,7
Emplois occasionnels	17 519	49,3	13 020	44,1	18 916	48,4
Total	35 562		29 509		39 040	

Source : Commission de la fonction publique du Canada, Rapports annuels de 1999-2000 et de 2000-2001. Non vérifiés.

L'accès du grand public aux emplois d'une durée indéterminée est limité

2.35 En 2000-2001, 3 856 personnes ont été recrutées au sein de la population canadienne pour combler des postes d'une durée indéterminée, mais nous avons constaté que le moyen le plus courant de joindre les rangs de la fonction publique était d'être embauché d'abord pour une période déterminée, puis de se présenter au concours organisé pour combler un poste d'une durée indéterminée. La Commission de la fonction publique a fait savoir que 6 455 personnes étaient passées du statut d'employé occasionnel (255) ou nommé pour une période déterminée (6 200) au statut d'employé nommé pour une période indéterminée, soit environ 64 p. 100 des nouveaux employés nommés pour une période indéterminée en 2000-2001.

2.36 Les groupes sur lesquels a porté notre vérification présentaient le même modèle. Environ 58 p. 100 des employés de la catégorie de l'administration et du service extérieur et 62 p. 100 de la catégorie scientifique et professionnelle ont obtenu le statut d'employé pour une période indéterminée après avoir été embauchés soit pour une période déterminée soit à titre d'employé occasionnel. Seulement 36 p. 100 d'entre eux sont entrés à la fonction publique pour y occuper un premier poste d'une durée indéterminée.

2.37 Qui plus est, même l'accès aux nominations d'une durée déterminée passe souvent par l'emploi occasionnel : en 2000-2001, 11,5 p. 100 des fonctionnaires avaient travaillé comme employés occasionnels juste avant d'être nommés à un poste d'une durée déterminée. Comme on l'a fait remarquer précédemment, l'emploi occasionnel n'est pas assujetti au même principe du mérite que d'autres types d'emploi.

2.38 D'autres enquêtes et examens ont révélé les mêmes tendances. Un examen thématique entrepris en juin 2000 par la Commission, sur l'accès aux possibilités d'emploi dans la fonction publique a montré que les candidats

de l'extérieur avaient davantage de chances d'obtenir un emploi à la fonction publique s'ils acceptaient d'occuper des postes de courte durée et s'ils étaient déjà connus des gestionnaires chargés de l'embauchage sur le plan professionnel ou grâce à une expérience de travail antérieure. Cette conclusion s'appuie sur une analyse détaillée effectuée par la Commission dans six ministères, dont cinq ne faisaient pas partie de notre échantillon. Une enquête de la Commission, datant de mars 2001 et portant sur les employés nouvellement embauchés, a révélé qu'un tiers des répondants avaient déjà travaillé pour le ministère ou l'organisme qui les avait nommés à leur premier poste d'une durée indéterminée ou déterminée.

Les solutions à court terme traduisent un manque de vision

2.39 Selon nous, le gouvernement n'est pas à la hauteur des défis que pose le recrutement et ne peut devenir un « employeur de choix » en offrant une telle proportion d'emplois à court terme. Même si les postes d'une durée de trois à six mois peuvent intéresser les personnes qui n'ont pas de travail ou qui commencent à travailler, sur un marché du travail très concurrentiel, il est peu probable qu'ils intéressent les travailleurs compétents.

2.40 C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit d'embaucher des personnes pour remplacer les titulaires de postes professionnels et administratifs de niveau intermédiaire, une démarche que le gouvernement admet devoir entreprendre. Habituellement, les candidats à de tels postes occupent déjà un emploi à temps plein et ils ne sont pas intéressés de quitter leur emploi permanent pour accepter une offre de trois à six mois au gouvernement. Près de 35 p. 100 des gestionnaires qui ont participé à notre cybersondage ont indiqué que l'une des raisons pour lesquelles l'effort de recrutement déployé ne donnait pas de bons résultats tenait au fait qu'ils ne pouvaient offrir que des postes d'une durée déterminée.

2.41 On a toujours besoin d'embaucher pour de courtes périodes, par exemple pour remplacer des employés en congé de maternité/congé parental, en congé de maladie de longue durée ou en congé pour d'autres motifs, pour réaliser des projets à court terme ou encore pour absorber le surcroît de travail qui surgit de temps à autre. Toutefois, à notre avis, il n'est pas sain d'embaucher la grande majorité des nouvelles recrues de cette façon.

2.42 La plupart des mesures de recrutement externe ne visent pas à offrir des emplois de longue durée. Ce constat traduit une vision à court terme et montre que la mise en place de la fonction publique de demain n'est pas considérée comme une priorité. Diverses raisons expliquent le recours à l'embauchage de courte durée pour répondre à des besoins de recrutement à long terme. Il tient en partie aux problèmes que pose le système d'embauche ou de dotation dont il est question dans le présent chapitre. Il tient aussi aux pratiques et aux problèmes liés au recrutement ainsi qu'à la culture en matière d'embauche, dont il est question dans le chapitre 3, y compris les éléments suivants : les faiblesses de la planification des ressources humaines, l'instabilité du financement, la nécessité de pourvoir promptement les postes vacants pour pallier l'alourdissement de la charge de travail et la nécessité d'améliorer les instruments de recrutement.

Un système officieux de recrutement à court terme a vu le jour

2.43 Nous nous attendions à ce que les systèmes et les procédés de recrutement général répondent en temps opportun et de façon rentable aux besoins présents et à venir de la fonction publique.

2.44 Plus de 70 p. 100 des gestionnaires ayant participé à notre cybersondage ont indiqué que le recrutement dans la fonction publique était rigide, onéreux et compliqué. Les gestionnaires ainsi que les professionnels des ressources humaines dans les ministères se sont faits l'écho de cette opinion lors des entrevues et des groupes de discussion organisés. Une enquête de la Commission, menée auprès de 990 fonctionnaires embauchés récemment, a révélé que 74 p. 100 des répondants regrettaient la lenteur avec laquelle les décisions étaient prises en matière d'embauche.

2.45 Les répondants à notre cybersondage ont indiqué que 57,6 p. 100 des mesures d'embauchage qu'ils avaient prises récemment avaient duré plus de trois mois et que 32,4 p. 100 d'entre elles avaient pris au moins six mois. La Commission a mené un sondage spécial, récemment, auprès des gestionnaires chargés de l'embauchage, et elle a appris qu'une mesure de dotation prenait en moyenne cinq mois et qu'environ un quart des mesures prenaient plus de six mois.

2.46 Nous avons demandé aux gestionnaires qui ont participé à notre cybersondage d'indiquer le genre de répercussions néfastes que les retards en matière de dotation avaient sur leurs opérations. Près de 50 p. 100 d'entre eux ont répondu qu'il en découlait un surcroît de travail pour les autres membres du personnel; 38,5 p. 100 ont indiqué des retards dans le respect des engagements, et 14,4 p. 100 ont constaté une réduction du service au public. Seulement 17,9 p. 100 ont déclaré que les retards n'avaient pas de répercussions importantes.

2.47 Il est ressorti clairement que les gestionnaires visaient à répondre aux besoins à court terme et considéraient que le processus de dotation ne leur était pas utile pour résoudre des problèmes urgents liés à la charge de travail. En conséquence, ils ont été amenés à opter pour des solutions à court terme, qui, selon nous, ne sont pas dans l'intérêt à long terme de la fonction publique.

2.48 Les problèmes sont bien connus et ne datent pas d'hier. Les problèmes que posent le recrutement et la dotation préoccupent le Bureau du vérificateur général du Canada depuis déjà longtemps et ils ont fait l'objet de nombreuses études. La pièce 2.2 fait état de quelques constatations découlant d'études menées au sein du gouvernement depuis plusieurs décennies.

Le « principe » du mérite et le « régime » (système) du mérite

2.49 Le greffier du Conseil privé a dit un jour : « Ce qui me préoccupe le plus, c'est de constater que les processus et les systèmes dont nous disposons pour défendre le principe du mérite sont si lourds qu'en réalité ils nuisent à ce principe ». Nous sommes d'accord. Pour comprendre comment la situation en est arrivée là, il est utile de se pencher sur l'évolution du système.

Le mérite et l'impartialité politique sont des principes fondamentaux

2.50 Les origines de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en vigueur remontent à 1918, année au cours de laquelle une importante réforme de la fonction publique a été entreprise pour « abolir le favoritisme » et « faire des nominations au sein du service public en se fondant uniquement sur le mérite ». Avant cette réforme, les nominations s'appuyaient sur le favoritisme et la partisanerie, ce qui a nui à la mise en place d'une fonction publique compétente, à la confiance du public dans son intégrité et à son efficacité. Les principes de l'impartialité et du mérite sont, depuis lors, au cœur de la vision canadienne de la fonction publique.

Pièce 2.2 Le système de recrutement et de dotation pose des problèmes depuis près de 40 ans

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco), 1962

Le système de dotation dans la fonction publique a été une source de frustration, et le « système du mérite » (règles, règlements, politiques et procédures adoptés aux fins de l'application du principe du mérite) a nui au principe.

Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (D'Avignon), 1979

On a constaté que des règlements excessifs et rigides et le respect « servile » de règlements d'application universelle au nom du mérite nuisaient à l'efficience et à l'efficacité. Les gestionnaires estimaient que le système de dotation était lent, rigide et inefficace.

Groupe de travail de Fonction publique 2000 sur la dotation, 1990

La dotation était trop complexe et trop dictée par des règles, et pour ce qui est des concours, la pratique était déloyale. Le système de dotation ne bénéficiait pas de l'engagement des gestionnaires, qui le considéraient comme un fardeau qu'on leur imposait. Certains le toléraient en cachant mal leur impatience et d'autres faisaient preuve d'ingéniosité pour le contourner.

Enquête auprès des chefs de file de la fonction publique menée par l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada, 2000

Les répondants ont affirmé quasi unanimement que les processus de dotation, de classification et de recrutement étaient trop compliqués et coûteux, nuisaient à la mise en place d'une fonction publique « de choix » et sclérosaient le système tout entier.

Comité consultatif sur les relations de travail patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, 2001

Les gestionnaires estimaient que le système prenait trop de temps pour recruter et maintenir en poste les candidats les meilleurs, pour répondre à leurs besoins. Ils le trouvaient aussi rigide et très lourd. Bien que le système soit censé protéger les employés contre le favoritisme et des comportements semblables, les dirigeants syndicaux le considéraient comme un mécanisme ni transparent ni équitable, et non comme un mécanisme efficace pour assurer le respect du principe du mérite.

Le « principe » du mérite et le « régime » (système) du mérite

2.49 Le greffier du Conseil privé a dit un jour : « Ce qui me préoccupe le plus, c'est de constater que les processus et les systèmes dont nous disposons pour défendre le principe du mérite sont si lourds qu'en réalité ils nuisent à ce principe ». Nous sommes d'accord. Pour comprendre comment la situation en est arrivée là, il est utile de se pencher sur l'évolution du système.

Le mérite et l'impartialité politique sont des principes fondamentaux

2.50 Les origines de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en vigueur remontent à 1918, année au cours de laquelle une importante réforme de la fonction publique a été entreprise pour « abolir le favoritisme » et « faire des nominations au sein du service public en se fondant uniquement sur le mérite ». Avant cette réforme, les nominations s'appuyaient sur le favoritisme et la partisanerie, ce qui a nui à la mise en place d'une fonction publique compétente, à la confiance du public dans son intégrité et à son efficacité. Les principes de l'impartialité et du mérite sont, depuis lors, au cœur de la vision canadienne de la fonction publique.

Pièce 2.2 Le système de recrutement et de dotation pose des problèmes depuis près de 40 ans

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco), 1962

Le système de dotation dans la fonction publique a été une source de frustration, et le « système du mérite » (règles, règlements, politiques et procédures adoptés aux fins de l'application du principe du mérite) a nui au principe.

Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (D'Avignon), 1979

On a constaté que des règlements excessifs et rigides et le respect « servile » de règlements d'application universelle au nom du mérite nuisaient à l'efficience et à l'efficacité. Les gestionnaires estimaient que le système de dotation était lent, rigide et inefficace.

Groupe de travail de Fonction publique 2000 sur la dotation, 1990

La dotation était trop complexe et trop dictée par des règles, et pour ce qui est des concours, la pratique était déloyale. Le système de dotation ne bénéficiait pas de l'engagement des gestionnaires, qui le considéraient comme un fardeau qu'on leur imposait. Certains le toléraient en cachant mal leur impatience et d'autres faisaient preuve d'ingéniosité pour le contourner.

Enquête auprès des chefs de file de la fonction publique menée par l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada, 2000

Les répondants ont affirmé quasi unanimement que les processus de dotation, de classification et de recrutement étaient trop compliqués et coûteux, nuisaient à la mise en place d'une fonction publique « de choix » et sclérosaient le système tout entier.

Comité consultatif sur les relations de travail patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, 2001

Les gestionnaires estimaient que le système prenait trop de temps pour recruter et maintenir en poste les candidats les meilleurs, pour répondre à leurs besoins. Ils le trouvaient aussi rigide et très lourd. Bien que le système soit censé protéger les employés contre le favoritisme et des comportements semblables, les dirigeants syndicaux le considéraient comme un mécanisme ni transparent ni équitable, et non comme un mécanisme efficace pour assurer le respect du principe du mérite.

2.51 Le mérite n'a jamais été défini dans la loi, et son explication a été peaufinée ou modifiée au fil du temps, mais de façon générale on entend par mérite l'adéquation de la compétence du candidat avec le poste à combler. Le principe du mérite a évolué au fil des ans : il consistait autrefois à trouver « la personne la plus compétente parmi les candidats au poste à pourvoir », puis s'y est ajouté le « mérite individuel » (l'évaluation de la personne par rapport à une norme de compétence) et aujourd'hui les mots « compétent » ou « compétence » entrent dans son énoncé; en d'autres termes, les fonctionnaires doivent avoir la compétence voulue pour occuper leurs postes.

2.52 Au cours des dernières décennies, le concept de fonction publique représentative, c'est-à-dire qui reflète la population canadienne qu'elle sert — sur les plans géographique, linguistique, culturel et racial — s'est ajouté aux principes fondamentaux du mérite et de l'impartialité. Les lois auxquelles sont assujettis tous les employeurs régis par le gouvernement fédéral, comme la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ainsi que la *Charte canadienne des droits et libertés*, en ont fait une prescription juridique.

Un organisme indépendant pour assurer le respect des principes du mérite et de l'impartialité

2.53 Pour défendre le mérite et l'impartialité, un organisme indépendant — la Commission du Service civil du Canada — a été créé pour surveiller le recrutement des fonctionnaires, sans directive ministérielle, et pour rendre des comptes au Parlement. L'organisme qui, au départ, assumait un bon nombre des responsabilités en matière de ressources humaines dont s'acquitte normalement un employeur, a été restructuré pour former la Commission de la fonction publique en 1967, parallèlement à l'adoption de la négociation collective et de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Le Conseil du Trésor a été désigné comme employeur, mais la défense des principes de l'impartialité et du mérite a continué d'être la responsabilité de la Commission. Le Secrétariat du Conseil du Trésor lui a délégué d'autres fonctions comme la formation et l'évaluation des connaissances linguistiques. La Commission a donc été amenée à jouer plusieurs rôles : le rôle de mandataire du Parlement pour assurer le maintien d'une fonction publique impartiale et professionnelle; le rôle d'organisme central du gouvernement dans le domaine de la formation et d'autres domaines; le rôle d'agent de prestation chargé de fournir des services en matière de dotation et de recrutement, d'apporter des connaissances spécialisées et d'assurer la présence du gouvernement fédéral dans les régions.

2.54 La Commission a assuré une surveillance stricte de l'impartialité. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* en vigueur permet que des membres du personnel des cabinets de ministre soient nommés de façon prioritaire à un poste de la fonction publique dans certaines conditions; ces nominations sont assujetties à une décision de la Commission de la fonction publique. Elles sont rares et ont généralement lieu pour des postes de direction. La Commission fournit également des conseils sur la participation des fonctionnaires à la vie politique; à cette fin, elle examine les demandes des fonctionnaires qui désirent se présenter aux élections à n'importe quel palier (provincial ou

fédéral) et publie le nombre peu élevé des demandes de cet ordre qu'elle reçoit chaque année. Au départ, il était interdit d'adhérer à un parti politique et de participer à des manifestations politiques. Mais, au fil du temps, les contestations judiciaires fondées sur la *Charte* ont renforcé le droit de participation des fonctionnaires à la vie politique. D'après notre vérification, ce principe n'est pas un sujet de préoccupation. À notre avis, le principe d'une fonction publique impartiale est bien compris dans l'ensemble; il a été maintenu et doit continuer de l'être car il est dans l'intérêt du pays.

2.55 Pour défendre le principe du mérite, la Commission dispose de plusieurs instruments. Elle élabore des politiques et des lignes directrices sur la dotation et le recrutement, crée des normes de sélection applicables à divers groupes professionnels, assure la formation des agents de dotation et des gestionnaires, fournit des conseils aux ministères, utilise les vérifications ou les études menées pour définir les problèmes et rend des comptes au Parlement. Dans des paragraphes ultérieurs du présent chapitre, nous nous pencherons sur les lignes directrices générales de la Commission, les vérifications et les études qu'elle mène, et les rapports qu'elle présente au Parlement. Le chapitre 3 traite des outils d'information que produit la Commission, de la formation qu'elle offre ainsi que des services et des conseils qu'elle donne aux ministères.

2.56 Au fil du temps, la Commission a délégué aux ministères la responsabilité quasi entière de la dotation dans la fonction publique, pour elle-même jouer un rôle de conseil et de surveillance. Elle a conservé la responsabilité des programmes d'ordre général comme le recrutement postsecondaire et les programmes visant à recruter les cadres supérieurs et les sous-ministres adjoints. Elle a également conservé un rôle dynamique en ce qui touche le recrutement à l'extérieur de la fonction publique.

2.57 Dans son *Rapport annuel de 2000-2001*, la Commission considère que les principaux points d'entrée que sont les nominations de cadres de direction et le recrutement à tous les postes constituent les leviers susceptibles d'assurer la neutralité. Pour cette raison, elle continue de participer activement aux nominations aux postes de cadre de direction ainsi qu'à la majorité des nominations initiales à la fonction publique.

2.58 Nous n'avons pu établir à combien se chiffrent le budget et les ressources consacrés par la Commission au recrutement et aux nominations initiales de personnes provenant de l'extérieur de la fonction publique. La pièce 2.3 indique les dépenses prévues de la Commission d'après ses estimations pour 2000-2001. Les montants ne comprennent pas la somme de 9,7 millions de dollars approuvée en juin 2001 pour donner suite aux priorités découlant du plan d'action ministériel sur le recrutement. La Commission consacre moins de la moitié de ses ressources au renouvellement du personnel, qui englobe le recrutement et les nominations initiales.

2.59 Ce secteur d'activité représente 46 p. 100 des dépenses prévues de la Commission et environ 47 p. 100 de ses équivalents temps plein. Toutefois, l'activité de renouvellement du personnel ne se limite pas au recrutement. Elle englobe les opérations qui appuient la dotation par délégation de

pouvoirs et sans délégation. Elle comprend notamment l'élaboration de programmes, la gestion de la délégation des pouvoirs de dotation, la préparation de tests et l'élaboration de normes de sélection, la gestion des priorités en matière de dotation, le recrutement et l'avancement, et les initiatives liées à l'équité en matière d'emploi. Cette activité comprend aussi les programmes de renouvellement, d'échange et de perfectionnement du personnel offerts au groupe de la direction.

2.60 La Commission a également indiqué qu'une partie des travaux effectués par le secteur chargé de la recherche en matière de politique, et de la liaison externe, appuie les activités de recrutement, tout comme une partie des travaux effectués dans le secteur des services ministériels. Elle n'a toutefois pas été en mesure de nous dire ce que représentaient les ressources qu'elle consacrait aux activités de recrutement.

2.61 Qui plus est, on ne sait pas clairement dans quelle mesure la participation de la Commission au recrutement externe facilite l'embauchage des candidats méritants. Elle définit les zones de sélection de concert avec les ministères, peut fournir des conseils à propos des énoncés de qualités, examine les avis de postes vacants pour s'assurer qu'ils sont conformes aux normes et pour vérifier la qualité de la traduction. Elle fait l'examen préliminaire des demandes, en s'assurant que chaque demande a été soumise à temps et provient de la zone géographique établie pour le concours. Elle confirme également si les candidats sont citoyens canadiens et, dans certains cas, vérifie si les candidats répondent aux exigences du poste en ce qui concerne les études. Elle peut également administrer d'autres tests à la demande des ministères.

Pièce 2.3 Dépenses prévues de la Commission par secteur d'activité pour 2000-2001

Secteur d'activité	Dépenses prévues (en millions de dollars)	Personnel équivalent temps plein
Renouvellement du personnel (appui à la fonction de recrutement/dotation déléguée et non déléguée)	61,5	641
Apprentissage (formation linguistique et perfectionnement professionnel des employés ne faisant pas partie du groupe de la direction)	20,2	263
Recours (appels, plaintes concernant les nominations et l'avancement)	5,9	68
Politique, recherche et liaison externe	14,3	150
Services ministériels (administration centrale, systèmes et soutien)	32,1	255
Total	134,0	1 377

*Comprend les coûts liés au règlement rétroactif versé à l'égard de la parité salariale, qui s'est chiffré à 7 449 000 $.

Source : Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités de 2000-2001*.

pouvoirs et sans délégation. Elle comprend notamment l'élaboration de programmes, la gestion de la délégation des pouvoirs de dotation, la préparation de tests et l'élaboration de normes de sélection, la gestion des priorités en matière de dotation, le recrutement et l'avancement, et les initiatives liées à l'équité en matière d'emploi. Cette activité comprend aussi les programmes de renouvellement, d'échange et de perfectionnement du personnel offerts au groupe de la direction.

2.60 La Commission a également indiqué qu'une partie des travaux effectués par le secteur chargé de la recherche en matière de politique, et de la liaison externe, appuie les activités de recrutement, tout comme une partie des travaux effectués dans le secteur des services ministériels. Elle n'a toutefois pas été en mesure de nous dire ce que représentaient les ressources qu'elle consacrait aux activités de recrutement.

2.61 Qui plus est, on ne sait pas clairement dans quelle mesure la participation de la Commission au recrutement externe facilite l'embauchage des candidats méritants. Elle définit les zones de sélection de concert avec les ministères, peut fournir des conseils à propos des énoncés de qualités, examine les avis de postes vacants pour s'assurer qu'ils sont conformes aux normes et pour vérifier la qualité de la traduction. Elle fait l'examen préliminaire des demandes, en s'assurant que chaque demande a été soumise à temps et provient de la zone géographique établie pour le concours. Elle confirme également si les candidats sont citoyens canadiens et, dans certains cas, vérifie si les candidats répondent aux exigences du poste en ce qui concerne les études. Elle peut également administrer d'autres tests à la demande des ministères.

Pièce 2.3 Dépenses prévues de la Commission par secteur d'activité pour 2000-2001

Renouvellement du personnel (appui à la fonction de recrutement/dotation déléguée et non déléguée)	61,6	641
Apprentissage (formation linguistique et perfectionnement professionnel des employés ne faisant pas partie du groupe de la direction)	20,2	263
Recours (appels, plaintes concernant les nominations et l'avancement)	5,9	68
Politique, recherche et liaison externe	14,3	150
Services ministériels (administration centrale, systèmes et soutien)	32,1	255
Total	134,0	1 377

*Comprend les coûts liés au règlement rétroactif versé à l'égard de la parité salariale, qui s'est chiffré à 7 449 000 $.

Source : Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités de 2000-2001*.

Le processus d'appel a façonné le système du mérite

2.62 Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la Commission ne peut déléguer la fonction d'appel et de recours. D'après ses estimations, cette fonction ne représente qu'une petite partie de ses activités. Néanmoins, à notre avis, le processus d'appel a été déterminant dans l'élaboration du système du mérite.

2.63 Notre vérification a révélé que les gestionnaires sont très préoccupés par l'incidence du processus d'appel sur l'embauchage. Ils prétendent que les conseillers en ressources humaines sont peu enclins à prendre des risques et veulent que le processus d'embauche soit à l'épreuve des appels et des plaintes. La Commission a publié un rapport en 1997, intitulé *Recours — motifs et répercussions*, qui renferme des constatations semblables.

2.64 La jurisprudence en matière d'appels de dotation a compliqué le système de dotation dans la fonction publique. Comme nous l'avons déjà fait remarquer (chapitre 9, « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines » du *Rapport du vérificateur général du Canada* paru en avril 2000), n'importe quel concours organisé dans la fonction publique et toute mesure visant le passage du statut d'employé pour une période déterminée au statut d'employé pour une période indéterminée peuvent faire l'objet d'un appel. Bien que les concours externes (ouverts au public) ne soient pas sujets aux appels, quiconque participe à un concours a le droit de déposer une plainte. Si une enquête détermine que la plainte est fondée, la Commission peut exiger que le ministère prenne des mesures correctives. Les décisions d'appel de la Commission peuvent être contestées devant la Cour fédérale du Canada.

2.65 Le processus d'appel a pour objectif de protéger l'intégrité du système du mérite et non de régler les préoccupations personnelles des employés. Il ne s'agit pas d'un mécanisme de résolution des conflits de droit. Un appel interjeté à propos d'un concours peut être admis sans pour autant modifier les résultats du concours. Cependant, lorsqu'un appel est admis, la décision rendue peut influer sur la façon dont les ministères appliquent le processus. À notre avis, il en a découlé des répercussions de grande portée sur tout le système de dotation.

2.66 La Commission a essayé de clarifier ces questions à l'aide de divers moyens comme son site Web, les bulletins et un document de référence paru récemment qui s'intitule *Les recours et les mesures de réparation à la fonction publique*. Néanmoins, à notre avis, ce document ne fait que souligner la complexité du processus lui-même. Il énumère, sur cinq pages, divers mécanismes, dont 18 facteurs de motivation distincts qui peuvent conduire à des enquêtes, des appels, des plaintes et des griefs à divers paliers — CFP, ministère, Commission des relations de travail dans la fonction publique et Cour fédérale.

2.67 Le Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale a souligné, dans le rapport qu'il a publié en juin 2001, l'inefficacité et la complexité du système en place. « Le processus

d'appel est peut-être celui qui suscite la préoccupation la plus pressante dans le cadre du système de recours actuel. Mis en place pour répondre aux plaintes visant la dotation des postes de la fonction publique, ce processus est renommé pour sa lenteur et son incapacité à résoudre les problèmes qui ont tendance à engendrer des appels. » Le Comité a demandé que des modifications importantes soient apportées pour simplifier les mécanismes de recours et les rendre plus clairs, plus rapides et plus efficaces en confiant à une seule autorité compétente la responsabilité de la médiation et du règlement des plaintes.

2.68 Reconnaissant que les gestionnaires se sont plaints du système fondé sur des règles, la Commission de la fonction publique a essayé, au cours des dernières années, d'abandonner un tel système au profit d'un cadre fondé sur des valeurs. Elle s'attend à ce que les gestionnaires prennent des décisions de dotation en établissant un équilibre systématique, éclairé et moral à l'égard des huit valeurs du mérite et des principes de gestion (voir la pièce 2.4). Cette façon de procéder s'applique aussi au recrutement externe.

2.69 Si la Commission met l'accent sur un cadre de valeurs, au dire des gestionnaires et des professionnels des ressources humaines interviewés, les processus qui sous-tendent la dotation (et par conséquent le recrutement) demeurent encombrés de détails et bureaucratiques. Le processus prescrit est lourd en raison du contexte juridique et des éléments de droit.

Pièce 2.4 Les valeurs du mérite et les principes de gestion de la Commission à l'égard de la dotation

Valeur	Définition
Résultats	
1. Compétence	Les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions.
2. Représentativité	La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.
3. Impartialité politique	Dotation exempte de tout favoritisme politique ou bureaucratique.
Processus	
4. Justice	Le traitement juste du personnel et des candidats et des candidates.
5. Équité	Égalité d'accès aux occasions d'emploi.
6. Transparence	Communication franche concernant les pratiques et les décisions de dotation.
Principes de gestion	
7. Souplesse	Dotation adaptée aux besoins de l'organisation.
8. Capacité financière/efficience	Dotation simple, rapide et efficace.

Source : Commission de la fonction publique du Canada.

d'appel est peut-être celui qui suscite la préoccupation la plus pressante dans le cadre du système de recours actuel. Mis en place pour répondre aux plaintes visant la dotation des postes de la fonction publique, ce processus est renommé pour sa lenteur et son incapacité à résoudre les problèmes qui ont tendance à engendrer des appels. » Le Comité a demandé que des modifications importantes soient apportées pour simplifier les mécanismes de recours et les rendre plus clairs, plus rapides et plus efficaces en confiant à une seule autorité compétente la responsabilité de la médiation et du règlement des plaintes.

2.68 Reconnaissant que les gestionnaires se sont plaints du système fondé sur des règles, la Commission de la fonction publique a essayé, au cours des dernières années, d'abandonner un tel système au profit d'un cadre fondé sur des valeurs. Elle s'attend à ce que les gestionnaires prennent des décisions de dotation en établissant un équilibre systématique, éclairé et moral à l'égard des huit valeurs du mérite et des principes de gestion (voir la pièce 2.4). Cette façon de procéder s'applique aussi au recrutement externe.

2.69 Si la Commission met l'accent sur un cadre de valeurs, au dire des gestionnaires et des professionnels des ressources humaines interviewés, les processus qui sous-tendent la dotation (et par conséquent le recrutement) demeurent encombrés de détails et bureaucratiques. Le processus prescrit est lourd en raison du contexte juridique et des éléments de droit.

Pièce 2.4 Les valeurs du mérite et les principes de gestion de la Commission à l'égard de la dotation

Résultats	
1. Compétence	Les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions.
2. Représentativité	La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.
3. Impartialité politique	Dotation exempte de tout favoritisme politique ou bureaucratique.
Processus	
4. Justice	Le traitement juste du personnel et des candidats et des candidates.
5. Équité	Égalité d'accès aux occasions d'emploi.
6. Transparence	Communication franche concernant les pratiques et les décisions de dotation.
Principes de gestion	
7. Souplesse	Dotation adaptée aux besoins de l'organisation.
8. Capacité financière/efficience	Dotation simple, rapide et efficace.

Source : Commission de la fonction publique du Canada.

L'embauche à court terme

Les problèmes que pose le système de recrutement favorisent l'emploi occasionnel et de durée déterminée

2.70 Les problèmes que les gestionnaires ont signalés à propos du système de recrutement, et dont il est question dans le présent chapitre et dans le chapitre 3, ont contribué à l'accroissement de l'embauchage d'employés occasionnels et d'employés pour une période déterminée. Dans l'esprit des gestionnaires, il est plus rapide et moins compliqué d'embaucher des employés occasionnels ou des employés pour une période déterminée. Étant donné les pressions qui pèsent sur eux en raison de la charge de travail, ils ne pensent pas pouvoir se permettre de garder des postes vacants pendant des périodes prolongées.

2.71 Comme on l'a fait remarquer précédemment, le recrutement externe n'est pas assujetti au processus d'appel en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ce qui devrait amener les gestionnaires à offrir davantage de postes d'une durée indéterminée aux candidats de l'extérieur de la fonction publique. Mais étant donné que le processus d'appel a « codifié », à notre avis, le système du mérite dans son ensemble, exactement les mêmes procédés et procédures chronophages (c'est-à-dire, qui prennent beaucoup de temps) s'appliquent aux concours organisés à l'extérieur de la fonction publique.

2.72 Les groupes de discussion que nous avons dirigés et les gestionnaires que nous avons interviewés ont confirmé que la meilleure façon de recruter un employé rapidement consistait à l'embaucher à titre de contractuel ou d'employé occasionnel ou encore à le nommer comme employé pour une période déterminée. Lorsque l'employé a montré qu'il pouvait faire le travail, le gestionnaire peut envisager d'autres mesures. Ces mesures peuvent consister à renouveler la nomination pour une durée déterminée, à embaucher l'employé occasionnel ou l'employé contractuel à titre d'employé pour une période déterminée, à tenir un concours ouvert ou interne, ou à procéder à une nomination sans concours. Le rapport de la Commission, intitulé *Options de rechange en matière de ressourcement*, et l'examen thématique mené par la Commission en 2000, intitulé *Accès aux perspectives d'emploi dans la fonction publique*, confirment cet état de fait.

2.73 Les gestionnaires interviewés et ceux ayant participé à des groupes de discussion ont clairement indiqué qu'ils souhaitaient embaucher des personnes capables de fournir un bon rendement, mais il n'existe aucun système du mérite structuré en bonne et due forme pour les travailleurs occasionnels. L'embauche pour des périodes déterminées se déroule conformément au principe du mérite, mais il arrive fréquemment que l'énoncé de qualités soit rédigé de façon à limiter le nombre de candidatures pour que ce soit plus facile à gérer. De plus, lorsqu'un concours interne est organisé et que le poste à pourvoir est occupé par un employé nommé pour une durée déterminée, en général le nombre de candidats est restreint.

2.74 La Commission a également fait remarquer que la prévalence du recrutement à court terme avait des effets néfastes sur la capacité de la Commission d'attirer des membres de groupes désignés. L'étude menée par

la Commission sur l'accès aux possibilités d'emploi et son Examen des systèmes d'emploi, traitent de la question.

2.75 En dépit des mesures prises pour améliorer le recrutement, 40 p. 100 des participants à notre cybersondage ont constaté que le système de recrutement du gouvernement n'avait pas changé au cours de l'année écoulée. Outre ce pourcentage de répondants, 15 p. 100 avaient l'impression que le système s'était quelque peu détérioré, 13 p. 100 étaient d'avis qu'il s'était énormément détérioré, 20 p. 100 pensaient qu'il s'était légèrement amélioré et 2 p. 100, qu'il s'était beaucoup amélioré. En outre, pour 36 p. 100 des répondants, la rapidité du processus de recrutement n'avait pas changé au cours de l'année passée; pour 18 p. 100, le processus était devenu un peu plus lent, et pour 19 p. 100, il était devenu considérablement plus lent. Quinze pour cent pensaient qu'il s'était légèrement accéléré et 2 p. 100, qu'il s'était beaucoup accéléré.

Une décentralisation et une délégation accrues aux ministères donnent des résultats

2.76 Les gestionnaires nous ont clairement fait savoir qu'ils voulaient qu'on leur délègue tous les pouvoirs de dotation. Ils veulent avoir à leur disposition des politiques et des lignes directrices claires, mais de vaste portée, plutôt que des règles qui ont évolué sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ils souhaitent moins de procédés et de paperasserie et veulent qu'on accorde davantage d'importance à leur jugement. Ils sont prêts à rendre compte de leurs décisions.

2.77 La Commission a déjà délégué le pouvoir de dotation global à un certain nombre de ministères pour l'embauche liée à certains groupes professionnels. Ces ministères peuvent embaucher à l'extérieur de la fonction publique sans passer par la Commission. Parmi les six ministères faisant l'objet de notre vérification, c'était le cas d'Environnement Canada pour le groupe des météorologistes, de Santé Canada pour le personnel infirmier et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour les traducteurs. Chacun de ces ministères a toute la latitude voulue pour se doter d'un système de recrutement répondant aux besoins de ces groupes professionnels.

2.78 TPSGC a créé, à l'intention du Bureau de la traduction, un partenariat dynamique avec les onze universités qui offrent un programme d'études en traduction. Les étudiants en dernière année ont la possibilité de faire un stage en traduction au sein de l'administration fédérale et d'être encadrés par des traducteurs expérimentés. Le Bureau offre des postes aux meilleurs d'entre eux. Environnement Canada cible les diplômés en météorologie, en physique, en mathématiques ou dans une autre discipline scientifique où la physique et la météorologie occupent une place importante, et le Ministère leur offre jusqu'à 42 mois de formation après les avoir embauchés. Les stagiaires sont encadrés par des employés expérimentés qui leur transmettent leurs connaissances. Santé Canada fait paraître des annonces dans des revues spécialisées en vue de recruter du personnel infirmier compétent et tient un répertoire qui compte entre 200 et 300 candidats.

2.79 Pour ces trois groupes, les gestionnaires sont très satisfaits de pouvoir diriger le processus de recrutement. D'après eux, le processus est surtout plus rapide et efficace. Nous avons aussi constaté que dans ces trois groupes, les employés avaient été embauchés pour une période indéterminée dès le départ, sur la base d'une solide connaissance des plans à court et à long terme.

2.80 Nous avons également mené un sondage auprès de 15 sociétés d'État et employeurs distincts du gouvernement fédéral qui ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ces employeurs n'ont pas les mêmes contraintes en ce qui concerne l'embauchage et le principe du « mérite » ne fait pas partie des lois qui les régissent. De façon générale, ces lois habilitent le premier dirigeant à embaucher « les employés qu'il faut pour faire le travail ».

2.81 Il reste toutefois que ces organismes doivent respecter les codes du travail fédéraux (soit le *Code canadien du travail* ou la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*), la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et recourir à de saines pratiques administratives. Un bon nombre de ces organismes traitent avec les mêmes syndicats que ceux de la fonction publique.

2.82 L'ensemble des sociétés d'État et des employeurs distincts auprès desquels nous avons mené notre sondage appliquaient le principe du mérite aux fins du recrutement, ce qui voulait dire, d'une façon ou d'une autre, trouver la personne la plus compétente pour occuper le poste ou la personne répondant le mieux à leurs besoins. Il leur fallait également gérer les questions de la diversité et de la représentativité. De l'extérieur, leurs politiques ne différaient pas énormément de celles de la fonction publique fédérale, mais ces organismes semblaient se débrouiller mieux en ce qui touche l'embauchage; la dotation des postes d'agent prenaient moins de temps, soit au total de deux semaines à trois mois.

2.83 Ces dernières années, plus de 50 000 fonctionnaires ont été mis au service d'employeurs distincts, qui ne font pas partie du « noyau » de la fonction publique, en partie pour échapper au régime complexe des ressources humaines. Au nombre de ces employeurs distincts, mentionnons l'Agence des douanes et du revenu du Canada (environ 43 000 employés; autrefois Revenu Canada), l'Agence Parcs Canada (environ 3 900 employés; faisait autrefois partie de Patrimoine canadien) et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (environ 4 500 employés issus de quatre ministères). Dans les années 1980, le ministère des Postes (50 000 employés) et les Musées nationaux du Canada (1 000 employés) sont pour leur part devenus des sociétés d'État. Aucun de ces organismes n'est aujourd'hui assujetti à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP).

2.84 La loi qui constitue la nouvelle Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) donne aux employés de cet organisme le droit d'être traités comme s'ils étaient des employés embauchés sous le régime de la LEFP, pour qu'ils puissent participer aux concours organisés afin de pourvoir des postes du noyau de la fonction publique. De plus, elle habilite la Commission de la fonction publique à évaluer les politiques de l'ADRC en matière de dotation

pour vérifier si elles sont compatibles avec les valeurs appliquées par le reste de la fonction publique à cet égard. Dans son *Rapport annuel 2000-2001*, la Commission a confirmé que les politiques de l'Agence étaient bel et bien compatibles avec ces valeurs, permettant ainsi la mobilité entre l'Agence et la fonction publique.

2.85 Nous pensons que l'expérience de la dotation entièrement déléguée aux ministères et à la fonction publique dans son ensemble indique la possibilité d'accroître la décentralisation, et qu'il conviendrait d'en tenir compte au moment d'établir un nouveau régime législatif.

Changement insuffisant

En dépit des nombreuses études et analyses effectuées, les changements apportés sont insuffisants

2.86 Nous nous attendions à ce que la Commission intervienne pour remédier aux imperfections décelées et mettre à exécution les recommandations formulées dans des vérifications, évaluations et études antérieures.

2.87 La Commission de la fonction publique avait l'habitude de soumettre les ministères à des vérifications cycliques, afin d'assurer le respect du principe du mérite. Les vérifications portaient principalement sur le processus et visaient à établir dans quelle mesure les bonnes procédures étaient respectées et justifiées. Mais, depuis qu'elle a adopté un système de dotation fondé sur les valeurs, la Commission ne fait plus de vérifications de la dotation au sein des ministères.

2.88 La Commission a remplacé ces vérifications par des études thématiques qui portent sur des sujets précis, qui sont censées déterminer dans quelle mesure les valeurs sont comprises et mises en œuvre. Au cours de l'année écoulée, elle a pris plusieurs mesures pour mieux comprendre les tendances de la dotation et en rendre compte. Mentionnons à ce propos un Système de détection précoce concernant la responsabilisation en dotation, un Programme de sondages spéciaux, le suivi des appels et des enquêtes, et des initiatives ayant trait aux niveaux de service et aux indicateurs de rendement. Aux fins de la présente vérification, nous avons consulté de nombreux rapports. Nous avons constaté que de nombreux problèmes y étaient abordés, que les causes profondes y étaient analysées et que des constatations y étaient présentées, mais qu'aucune recommandation n'y était formulée. Bien que les rapports appuient les travaux de la Commission et sa fonction d'élaboration de politiques, et soient largement diffusés dans les cabinets de sous-ministres et au sein des ministères, on ne sait pas exactement dans quelle mesure les problèmes découverts sont abordés, car il n'existe pas de système de dépistage ou de mécanisme de suivi constitués en bonne et due forme.

Communication de l'information sur le recrutement

Le Parlement ne reçoit pas de rapport d'ensemble sur la gestion des ressources humaines

2.89 Nous nous attendions à ce qu'une information pertinente soit communiquée au Parlement au sujet des stratégies de recrutement, des programmes et des résultats.

2.90 Trois organismes centraux publient des rapports sur divers aspects de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

2.91 Les modifications apportées en 1992 à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ont fait du greffier du Conseil privé le chef de la fonction publique. La *Loi* l'oblige à présenter un rapport annuel au premier ministre sur l'état de la fonction publique. Le rapport est aussi transmis au Parlement. Ces rapports ont abordé des questions d'ordre général et ont servi à établir les grandes priorités de la fonction publique dans son ensemble, mais ils présentaient peu d'information détaillée sur le rendement escompté ou réel.

2.92 En qualité d'employeur de la fonction publique, le Conseil du Trésor présente plusieurs rapports au Parlement, qui influent sur la gestion des ressources humaines. Il s'agit notamment des rapports sur les langues officielles et sur l'équité en matière d'emploi, qu'il est tenu de publier selon la loi, et d'un rapport statistique sur l'emploi qui révèle les tendances de l'emploi au sein de la fonction publique fédérale. Ce rapport statistique présente les grandes transformations qui sont survenues dans la composition de l'effectif de la fonction publique fédérale au cours des dernières années. Il fournit des renseignements sur la taille de la fonction publique, l'évolution de l'effectif par groupe professionnel et par genre d'emploi ainsi que des données démographiques. Néanmoins dans la plupart des cas, l'accent est mis sur les tendances historiques et non sur les projections pour l'avenir.

2.93 En 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis au point un cadre global pour une saine gestion des ressources humaines dans la fonction publique, qui définit les critères de réussite, les indicateurs de rendement et des sources d'information éventuelles, et ce pour diverses questions liées aux ressources humaines, dont le recrutement et la dotation. Mais dans les Rapports sur les plans et les priorités et les Rapports sur le rendement des ministères faisant l'objet de notre vérification, il n'y a pas d'indication qu'on se serve de ce cadre.

2.94 La loi s'appliquant à la Commission de la fonction publique exige que celle-ci fournisse au Parlement des renseignements sur ses opérations et ses activités, ainsi que sur les mesures prises en matière de recours, d'exclusion et d'équité en matière d'emploi. Ces exigences législatives sont très axées sur les activités et, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, dans les rapports annuels qu'elle présente au Parlement, la Commission ne présente pas clairement le procédé qu'elle utilise pour assurer le respect du principe du mérite et la façon dont les divers ministères et organismes s'y prennent pour se conformer à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Selon nous, les données sur les opérations liées au personnel que la Commission doit fournir au Parlement en vertu de la loi n'aident pas vraiment celui-ci à comprendre le fonctionnement du régime (système) du mérite et les résultats qu'il donne.

2.95 Dans son rapport de 1999-2000, la Commission a annoncé qu'elle traiterait de l'état du régime du mérite dans son rapport annuel, et qu'elle ferait état de son propre rendement dans son rapport sur le rendement.

2.96 En 2000-2001, dans le cadre de la nouvelle Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation, la Commission a mis à l'essai la préparation de rapports de rendement en dotation. Les ministères et les organismes sont tenus de présenter un rapport chaque année afin de rendre compte de l'exercice des pouvoirs qui leur ont été délégués en fonction des huit valeurs de la dotation, et en se servant de mesures de rendement explicites. Cette année, tous les ministères doivent présenter un rapport. La Commission a l'intention d'utiliser l'information qui y sera publiée pour justifier son évaluation du système du mérite dans son rapport annuel.

2.97 Dans son *Rapport annuel 2000-2001*, la Commission de la fonction publique a adopté une nouvelle présentation en fonction des valeurs de la dotation, en s'appuyant sur les rapports ministériels sur le rendement, sur ses études thématiques et sur des sondages spéciaux. Le rapport fait davantage état de la santé générale du système de dotation qu'il ne l'avait fait les années précédentes. Une partie du rapport porte sur les grandes questions qui influent sur le système de dotation et fait état d'une grande partie des enjeux dont nous traitons dans le chapitre 3, y compris les suivants : le facteur démographique; la diversité et la représentativité de la fonction publique; l'accès à l'emploi; le recours à la dotation temporaire de courte durée; la capacité de la collectivité des ressources humaines. Bien que l'information détaillée communiquée dans la partie narrative du rapport décrive clairement quelques problèmes, l'information récapitulative ne permet pas, à notre avis, de savoir avec exactitude s'il existe des problèmes dans le fonctionnement même du système.

2.98 Le rapport présente des données statistiques sur les activités de la Commission, comme l'exige la loi en vigueur. Toutefois, l'analyse des données et des tendances est minime et l'information ne donne pas au Parlement une idée précise des questions auxquelles il faut s'attaquer.

2.99 Les Rapports sur le rendement et les Rapports sur les plans et les priorités de la Commission de la fonction publique soulignent les activités menées par la Commission en tant que ministère. Les Rapports sur le rendement ne comportent pas de renseignements sur les résultats de ces activités, par exemple pour ce qui est d'embaucher la bonne personne et de le faire en temps opportun. Qui plus est, les Rapports sur les plans et les priorités n'indiquent pas clairement ce à quoi doivent aboutir les activités prévues. En conséquence, le Parlement ne peut pas déterminer dans quelle mesure les travaux de la Commission contribuent à la santé de la fonction publique.

La communication de l'information sur la gestion des ressources humaines peut être améliorée

2.100 À notre avis, étant donné le fait que trois organismes centraux présentent des rapports au Parlement sur divers aspects de la gestion des ressources humaines, il est difficile pour les parlementaires de se faire une idée précise de l'état de la gestion des ressources humaines, des risques et des défis qui s'y rattachent; il s'agit pourtant de facteurs qui peuvent se répercuter sur les services offerts aux Canadiens.

2.101 Dans le chapitre 9, « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines » du *Rapport du vérificateur général du Canada* d'avril 2000, nous affirmons ce qui suit : « L'information communiquée au Parlement sur le rendement de la gestion des ressources humaines doit être améliorée considérablement. Pour exercer son intendance sur cet aspect des activités gouvernementales, le Parlement doit obtenir de l'information de meilleure qualité sur le rendement des systèmes et sur la façon dont les hauts fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités. » Nous sommes toujours préoccupés par le fait que le Parlement ne soit pas informé des défis qui ont une incidence sur l'état de la fonction publique.

Des modifications législatives s'imposent

2.102 En avril 2000, nous avons constaté que si des progrès dans la bonne direction étaient en voie de réalisation, le processus de dotation constituait toujours une importante source de frustrations. La présente vérification confirme notre opinion à savoir qu'un nombre insuffisant de mesures correctives ont été prises.

2.103 Nous n'avons formulé aucune recommandation en particulier au sujet des problèmes que nous avons relevés au sein du système actuel. À notre avis, le gouvernement doit repenser et remanier le système au complet au lieu de faire du rafistolage.

2.104 Le gouvernement a annoncé, en avril 2001, qu'il avait l'intention de présenter une version actualisée de la législation sur les ressources humaines en 2002. Le Bureau du vérificateur général convient que des modifications législatives s'imposent, et que celles-ci devraient donner suite aux préoccupations dont il est question dans le présent chapitre et dans des rapports antérieurs.

2.105 Il y a lieu de faire la distinction entre les procédés et les principes directeurs et la loi. Les défis auxquels la fonction publique fait face aujourd'hui, la composition des effectifs et les moyens à leur disposition, par exemple le réseau Internet, diffèrent énormément de ceux des années 1960, pendant lesquelles la loi a été rédigée.

2.106 En nous appuyant sur les enseignements tirés de la présente vérification et sur les travaux antérieurs qui ont porté sur les questions liées au recrutement et un certain nombre de problèmes sous-jacents, nous avons élaboré dans les grandes lignes quelques principes directeurs concernant les modifications à apporter.

- Les lois régissant les ressources humaines devraient être simplifiées et rationalisées.
- La vision d'une fonction publique impartiale, capable d'offrir les services dans les deux langues officielles, dotée d'employés compétents, et représentative de la population canadienne est essentielle.
- L'énoncé des lois devrait continuer de s'en tenir aux principes généraux tandis que les arrangements opérationnels devraient s'inscrire dans un cadre de politiques et de lignes directrices que chacun des ministères utiliserait pour relever ses propres défis, sans perdre de vue la capacité financière et l'efficience.

- Toute loi devrait clairement prescrire les responsabilités et le cadre de responsabilisation.
- Toute loi devrait clairement définir le rôle des sous-ministres en ce qui touche la gestion des ressources humaines de leur ministère.
- Il y a lieu de mettre en place un régime de responsabilisation strict prévoyant des conséquences sérieuses en cas de mauvaise gestion de cette ressource essentielle. Un rapport annuel sur la gestion des ressources humaines dans les ministères doit être présenté au Parlement. De plus, les ministères pourraient rendre des comptes au Parlement, de façon cyclique et détaillée, de leur gestion des ressources humaines, comme le fait l'Agence Parcs Canada, dont la loi constituante prévoit ce genre de rapport.
- Il conviendrait qu'une fonction de surveillance soit exercée à l'extérieur de la fonction publique pour offrir des garanties au Parlement quant à la gestion des ressources humaines. Cette fonction devrait être exercée de façon tout à fait indépendante et ne relever d'aucune unité opérationnelle ministérielle.

Conclusion

2.107 La présente vérification avait pour objectif d'examiner le fonctionnement du système de recrutement général dans la fonction publique pour déterminer dans quelle mesure il répondait aux exigences d'aujourd'hui et répondra à celles de demain. Notre vérification et de nombreux rapports publiés antérieurement ont clairement montré que la fonction publique faisait face à un défi des plus menaçants en ce qui touche le « capital humain », en raison du vieillissement de son effectif, des initiatives prises dans le passé en matière d'embauche et de réduction des effectifs, de la nature différente du travail et de la prévision d'un marché du travail concurrentiel dans les années à venir.

2.108 La fonction publique de demain doit être rebâtie sur de nouvelles fondations pour attirer à la fois de nouveaux diplômés et des professionnels expérimentés afin de pourvoir les postes vacants qui se présenteront. Comme le montrent les tendances observées récemment en matière d'embauche, ce n'est pas ce qui se produit. En effet, la pratique actuelle vise davantage à répondre aux besoins opérationnels à court terme plutôt qu'aux besoins de recrutement à long terme de la fonction publique.

2.109 Nous avons constaté avec inquiétude que certains problèmes importants en matière de recrutement avaient déjà été décelés, et que malgré cela, peu de plans d'actions avaient été dressés pour les résoudre.

2.110 Nous craignons aussi qu'un système d'embauche à court terme soit devenu, pour les gestionnaires, une façon de contourner le système des nominations d'une durée indéterminée qui est plus complexe. Notre examen du système de recrutement général nous a permis de déceler des imperfections qui amènent les gestionnaires à trouver des solutions de rechange afin d'éviter le système. Les gestionnaires s'intéressent désormais davantage à l'embauche à court terme, en raison des faiblesses de la

planification des ressources humaines, du financement et des pratiques individuelles dont il est question dans le chapitre 3. Ce constat sera lourd de conséquences pour la fonction publique dans les années à venir.

2.111 À notre avis, le gouvernement ne peut se doter de la main-d'œuvre dont il a besoin pour continuer d'assurer aux Canadiens des services de qualité dans les années à venir en offrant des emplois de courte durée aux employés éventuels. Il devra attirer et recruter des employés à des postes scientifiques, professionnels et administratifs de niveaux intermédiaires — qui font probablement travaillent déjà pour un autre employeur. Les pratiques actuelles de recrutement général ne constituent pas une base suffisamment solide pour répondre aux exigences, à l'heure actuelle et dans les années à venir.

2.112 Certes, toutes ces questions ont fait l'objet d'études au fil des ans, mais les changements qui ont été apportés jusqu'à maintenant ne comblent pas suffisamment les lacunes décelées et ne donnent pas suite convenablement aux recommandations formulées pour redresser la situation. Le cadre législatif et le mode de gestion liés au recrutement exigent une transformation radicale pour que le nouveau système et les nouvelles pratiques répondent mieux aux besoins opérationnels des ministères et aux besoins à long terme de la fonction publique. La fonction publique doit en outre demeurer impartiale, compétente et représentative.

2.113 Le gouvernement envisage des mesures législatives en 2002, afin de moderniser le régime de gestion des ressources humaines. Nous appuyons sans réserve cette initiative et nous conseillons vivement au gouvernement d'agir sans délai et avec détermination afin de relever les défis importants auxquels il fait face.

Chapitre

3

Recruter pour la fonction publique canadienne de demain

Modifier les pratiques

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet de la vérification 3

Observations et recommandations 5

Il existe déjà des pénuries de personnel 5

Planification et stratégies 6

L'absence de planification intégrée des ressources humaines nuit à l'élaboration de stratégies de recrutement 6

Les services-conseils et le soutien des organismes centraux à l'égard de la planification des ressources humaines se développent 6

L'information démographique s'améliore 8

La planification des ressources humaines varie d'un ministère à l'autre 9

Les ministères doivent se doter de stratégies de recrutement 9

Pratiques de recrutement 11

Une culture d'embauchage à court terme : les pratiques de recrutement doivent changer 11

Il faut adopter une approche plus vaste et à long terme en matière de recrutement 13

Les gestionnaires ont besoin d'un plus grand nombre de répertoires de candidats 16

Le recrutement électronique a eu des effets positifs, mais il faut le renforcer 17

La zone de sélection est contestée 19

Appui en matière de recrutement 21

Appui insuffisant aux gestionnaires chargés de l'embauchage 21

Les gestionnaires sont mécontents des services offerts par la Commission 23

L'aide offerte par les conseillers ministériels en ressources humaines est variable 24

Les conseillers en ressources humaines ont vraiment un rôle à jouer 25

Communication de l'information sur le recrutement 26

La communication de l'information sur les questions de recrutement au sein du gouvernement laisse à désirer 26

L'information sur le recrutement peut être améliorée 27

Conclusion 27

À propos de la vérification 30

Annexes

A. Groupes professionnels de la catégorie scientifique et professionnelle, et de la catégorie de l'administration et du service extérieur 32

B. Liste des collectivités fonctionnelles 33

Recruter pour la fonction publique canadienne de demain
Modifier les pratiques

Points saillants

3.1 Notre examen du recrutement dans la fonction publique a révélé l'existence d'une culture d'embauchage à court terme. En raison des pressions engendrées par la charge de travail, les ministères pourvoient bien souvent les postes vacants qui se présentent en embauchant des employés occasionnels et en procédant à des nominations de courte durée, au lieu d'offrir des emplois d'une durée indéterminée. Ce constat s'explique par les retards et les problèmes que pose le système de recrutement et de dotation en place, et par une planification en ressources humaines et des pratiques de recrutement inadéquates.

3.2 Nous avons décelé des lacunes dans des secteurs clés.

- Étant donné que la planification globale des ressources humaines n'est pas intégrée aux plans opérationnels, la haute direction ne possède pas l'information dont elle a besoin pour élaborer des stratégies de recrutement et trouver les sources de financement nécessaires, et les gestionnaires chargés de l'embauchage ne mettent pas l'accent sur les besoins à long terme de l'organisme.
- Les gestionnaires responsables de l'embauchage doivent disposer d'un plus grand nombre de répertoires ministériels et centraux de candidats préqualifiés dans lesquels ils peuvent puiser rapidement pour répondre à leurs besoins en matière de recrutement.
- Le gouvernement doit améliorer son système de recrutement électronique par l'intermédiaire d'Internet afin d'offrir un meilleur service d'une part aux candidats et d'autre part aux gestionnaires qui cherchent du personnel.
- Il faut améliorer l'analyse de l'information ayant trait au recrutement et les rapports présentés à la haute direction sur les enjeux, les possibilités, les risques et les menaces.

3.3 Il faut adopter une vision plus globale de la gestion des ressources humaines pour mettre fin à la pratique consistant à répondre aux besoins en matière de recrutement en pourvoyant les postes au cas par cas, et pour faire en sorte que des mesures soient prises afin de répondre aux besoins d'aujourd'hui et à ceux de demain. Les gestionnaires chargés de l'embauchage doivent adopter une vision à plus long terme pour s'assurer que les mesures de recrutement qu'ils prennent répondront aux besoins opérationnels du moment et à long terme.

3.4 Les conseillers en ressources humaines doivent délaisser la fonction de contrôle du processus axée sur des règles et concentrer plutôt leurs efforts sur la collaboration avec les gestionnaires hiérarchiques en adoptant une

approche davantage stratégique et axée sur le service dans leurs relations de travail avec eux.

Contexte et autres observations

3.5 La vérification a porté sur le recrutement, précisément sur les mesures prises par les organismes centraux et par les gestionnaires chargés de l'embauchage, pour déterminer dans quelle mesure la fonction publique disposera d'un effectif compétent et suffisant pour s'acquitter de sa tâche. Nous avons examiné six ministères et avons mis l'accent sur le recrutement dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur.

3.6 Les résultats de la vérification sont présentés dans deux chapitres. Le chapitre 2 fait surtout état des problèmes que présente le système de recrutement et de dotation, et souligne la nécessité d'apporter des modifications législatives. Dans le présent chapitre, nous traitons des améliorations dont l'apport n'exige pas de modifications législatives. Nous examinons la façon dont les gestionnaires et les ministères s'y prennent pour établir leurs besoins en matière de recrutement et pour y répondre, et l'aide que les gestionnaires chargés de l'embauchage reçoivent de leur ministère et des organismes centraux.

3.7 La fonction publique est déjà aux prises avec des défis en matière d'embauchage, et des pénuries dans à peu près la moitié des groupes professionnels que nous avons examinés. La situation s'aggravera sous l'effet de l'évolution démographique de l'effectif, des retraites prévues, de la nature différente du travail et de la concurrence que se livrent les secteurs public et privé pour recruter du personnel.

3.8 La fonction publique du XXI^{e} siècle doit disposer d'outils de recrutement efficaces et recevoir un soutien qui lui permette de répondre rapidement et efficacement à ses besoins. Si la dotation des postes vacants continue à prendre des mois, les bons candidats accepteront du travail ailleurs. Toutes les parties intéressées devront conjuguer leurs efforts pour attirer, sur un marché du travail de plus en plus avide de personnel qualifié, les candidats dont le gouvernement a besoin, et les maintenir en poste.

Réaction du gouvernement. La réponse formulée par le Bureau du Conseil privé, au nom du gouvernement et des ministères ayant fait l'objet de notre vérification, ainsi que la réponse de la Commission de la fonction publique, se trouvent à la fin du présent chapitre. Dans les deux cas, on y reconnaît que des mesures s'imposent pour s'attaquer aux questions que soulèvent les constatations découlant de notre vérification, et les recommandations que nous formulons en vue d'améliorer les pratiques en matière de recrutement.

Introduction

3.9 La Commission de la fonction publique du Canada gère le recrutement dans la fonction publique fédérale aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). À l'instar des autres fonctions liées aux ressources humaines dans la fonction publique fédérale, le recrutement est une responsabilité commune de la Commission de la fonction publique, des ministères et des organismes fédéraux, et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

3.10 La Commission fournit une certaine quantité de renseignements sur l'effectif et le marché du travail du point de vue de l'équité en matière d'emploi, pour soutenir une planification stratégique des ressources humaines. Elle a pour tâche d'offrir des programmes de recrutement pangouvernementaux et de fournir de l'information sur le recrutement, la diversité et les meilleures pratiques de la fonction publique. En ce qui touche la dotation interne, la Commission a cédé une grande partie de sa responsabilité aux ministères. En ce qui touche le recrutement dans quelques groupes professionnels, elle a entièrement cédé sa responsabilité aux ministères qui emploient le plus grand nombre d'employés appartenant à ces groupes professionnels. Elle a néanmoins conservé la responsabilité du recrutement dans la fonction publique, pour les autres groupes professionnels.

3.11 Les ministères et les organismes fédéraux effectuent leur propre planification des ressources humaines pour établir leurs besoins en matière de recrutement. En vertu du pouvoir qui leur a été délégué, ils peuvent décider de recruter à l'extérieur de la fonction publique (en organisant des concours publics). Ils discutent de la zone de sélection avec la Commission, à laquelle ils remettent un énoncé de qualités et l'ébauche d'un avis d'emploi vacant. Une fois que la Commission a effectué la présélection des candidats, les ministères prennent les décisions de recrutement et de sélection qui répondent à leurs besoins opérationnels.

3.12 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est, pour sa part, chargé d'élaborer, de communiquer et d'évaluer les politiques et les instruments liés aux ressources humaines qui facilitent la gestion des ressources humaines dans les ministères. Dans une certaine mesure, il assure une planification générale des ressources humaines et élabore et finance des programmes généraux de recrutement et d'équité en matière d'emploi qui s'appliquent à l'échelle du gouvernement.

Objet de la vérification

3.13 La vérification avait pour objet d'examiner dans quelle mesure le recrutement général dans la fonction publique répond aux besoins d'aujourd'hui et répondra à ceux de demain. Aux fins de la vérification, nous entendons par « recrutement » le mode d'entrée à la fonction publique et l'accès au statut d'employé pour une période indéterminée. L'un des objectifs visés consistait à définir les pratiques actuelles de recrutement général et les avantages et les inconvénients qui s'y rattachent.

3.14 Les résultats de la vérification sont présentés dans deux chapitres. Il est essentiel de lire les deux chapitres pour bien saisir les enjeux et les liens entre eux. Le chapitre 2 traite des problèmes que présente le système de recrutement et de dotation dans la fonction publique fédérale, et révèle la nécessité d'apporter des modifications législatives importantes. Le présent chapitre fait état de nos observations à propos des pratiques de recrutement qu'il faut adopter, quel que soit leur cadre législatif. Bien que les observations et les recommandations énoncées dans le présent chapitre découlent de l'examen de six ministères représentant les différents types de ministères, elles s'appliquent aux systèmes et aux pratiques de l'ensemble du gouvernement.

3.15 Notre vérification a porté essentiellement sur le recrutement dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur. Les employés appartenant à ces deux catégories fournissent au public des services de gestion ainsi que des services administratifs et professionnels importants, et ils constituent les principaux groupes de relève de la direction au sein du gouvernement. En 2000-2001, 38,6 p. 100 des activités globales d'embauche dans la fonction publique, à l'exclusion des employés occasionnels et des étudiants, ont eu lieu dans ces deux catégories. L'annexe A du présent chapitre comporte une liste des groupes professionnels qui font partie de ces deux catégories.

3.16 Nous nous sommes penchés sur les pratiques que les gestionnaires chargés de l'embauchage et les professionnels en ressources humaines des six ministères suivants utilisent aux fins du recrutement. Les ministères choisis étaient Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor (en qualité de ministère) et le ministère des Finances. Les six ministères retenus représentent les divers types de ministères fédéraux — de grande, moyenne et petite taille — qui recrutent un grand nombre d'employés dans les catégories visées par notre vérification. Quatre des six ministères choisis sont représentés partout au pays, et deux sont situés dans la région de la capitale nationale. Trois d'entre eux sont des ministères à vocation scientifique, deux exercent des rôles d'orientation stratégique et d'organisme central, et un fournit des services aux autres ministères. De façon générale, plus le ministère est grand, plus ses secteurs d'activité sont nombreux, plus les groupes professionnels qu'il emploie et plus ses besoins en matière de personnel sont variés. Pour choisir les ministères, nous avons également tenu compte des vérifications et des études effectuées récemment et prévues par le Bureau du vérificateur général du Canada et la Commission de la fonction publique, pour que notre échantillon soit équilibré par rapport aux ministères et organismes retenus.

3.17 Nous nous sommes également penchés sur le soutien, l'aide et les services que trois organismes centraux fournissent aux fins de l'orientation stratégique, de la planification des ressources humaines et du recrutement — il s'agit du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et du Bureau du Conseil privé.

3.18 Nous avons dirigé des groupes de discussion réunissant des gestionnaires responsables de l'embauchage et nous nous sommes entretenus avec des conseillers en ressources humaines dans tout le pays. Nous avons également mené un cybersondage auprès de 1 262 gestionnaires dans les ministères qui ont fait l'objet de notre vérification, lesquels gestionnaires avaient embauché des employés dans les deux catégories professionnelles susmentionnées, au cours des deux dernières années. Nous avons recueilli 648 réponses.

3.19 Notre vérification a porté sur le recrutement et le système de dotation sous-jacent. Nous ne nous sommes pas intéressés au recrutement effectué par la voie du Programme de recrutement postsecondaire, dont il a été question dans le chapitre 21 du *Rapport du vérificateur général du Canada* paru en décembre 2000. Nous n'avons pas non plus examiné les autres fonctions importantes de la gestion des ressources humaines que sont la classification, la rémunération et les relations de travail. La section intitulée « À propos de la vérification », à la fin du présent chapitre, renferme des précisions supplémentaires.

Observations et recommandations

Il existe déjà des pénuries de personnel

3.20 Pour atteindre leurs buts et leurs objectifs, les ministères et les organismes fédéraux doivent avoir à leur disposition des employés compétents et formés. Il est de plus en plus difficile de recruter et de maintenir en poste ce genre d'employés, et ce pour diverses raisons dont le taux de départs élevé (roulement du personnel et retraites) et la concurrence livrée par le secteur privé.

3.21 Dans presque la moitié des groupes professionnels que nous avons examinés au sein des six ministères, l'embauchage pose déjà des défis, précisément pour les postes qui exigent de l'expérience. Il s'agit notamment des groupes suivants : architectes, biologistes, chimistes, informaticiens, médecins, ingénieurs, économistes, spécialistes en foresterie, agents des ressources humaines, gestionnaires financiers, spécialistes en services d'information, météorologistes, personnel infirmier, spécialistes des sciences physiques, chercheurs scientifiques, analystes de politique, gestionnaires de programme, agents d'approvisionnement et traducteurs.

3.22 La plupart de ces groupes font face à des pénuries, car ils font l'objet d'une concurrence de la part du secteur privé et d'autres administrations publiques. La concurrence s'exerce également au sein des ministères et entre eux, ce qui intensifie les pressions.

3.23 Le présent chapitre traite des questions auxquelles le gouvernement doit s'attaquer, quel que soit le cadre législatif. Il s'agit des questions suivantes :

- les plans des ressources humaines et les stratégies de recrutement;

- les pratiques de recrutement, le financement et les outils;
- les services de recrutement offerts aux gestionnaires;
- les rapports ministériels.

Planification et stratégies

L'absence de planification intégrée des ressources humaines nuit à l'élaboration de stratégies de recrutement

3.24 Nous nous attendions à ce qu'une analyse démographique et une planification des ressources humaines soient effectuées à l'échelle de la fonction publique afin de pouvoir bien définir les besoins en matière de recrutement.

3.25 La planification des ressources humaines à long terme, à l'échelle ministérielle et dans la fonction publique dans son ensemble, peut donner aux gestionnaires une idée précise des besoins à court et à long terme en matière de ressources humaines. Les gestionnaires peuvent ensuite prendre de meilleures décisions en matière de recrutement et, en conséquence, pourvoir de personnel les programmes et les services offerts au grand public.

Les services-conseils et le soutien des organismes centraux à l'égard de la planification des ressources humaines se développent

3.26 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique se chargent de certains aspects de la planification des ressources humaines à l'échelle du gouvernement. Ces deux organismes centraux sont dotés de sections dont la tâche consiste à faire des prévisions, à analyser l'évolution démographique et à mener des recherches. Tous deux abordent la fonction publique dans son ensemble et les « collectivités fonctionnelles ». Une collectivité fonctionnelle regroupe des employés qui exercent des fonctions communes ou similaires dans plusieurs ministères. C'est par exemple le cas de la collectivité des sciences et de la technologie. La plupart des collectivités fonctionnelles se trouvent dans les groupes professionnels sur lesquels notre vérification a porté (voir l'annexe B qui en présente la liste).

3.27 La Division de la planification et de l'analyse stratégiques du Secrétariat du Conseil du Trésor est chargée d'élaborer des stratégies et des politiques relatives aux ressources humaines, pour la fonction publique fédérale. Les sections de cette Division sont chargées de la politique de recrutement, de la planification stratégique des ressources humaines, de l'analyse démographique et de la recherche, et de l'information sur les ressources humaines.

3.28 La Division a préparé des lignes directrices et des documents de référence, à l'intention des ministères, sur la façon d'effectuer des analyses démographiques, des analyses des tendances et des prévisions, notamment aux fins de la planification de la relève. Elle a mis au point un cadre de planification stratégique des ressources humaines, lequel comprend un modèle de planification des ressources humaines. Elle coordonne également un Réseau interministériel de planification des ressources humaines, qui possède un site Web aux fins du partage de l'information et des pratiques. Récemment, elle a produit un aperçu global de l'emploi dans la fonction

publique et, pour ce faire, elle a analysé l'incidence du vieillissement de la main-d'œuvre et établi les besoins à venir en matière de recrutement afin de maintenir le niveau d'emploi actuel au sein de la fonction publique. La Division a mené plusieurs études sur la collectivité de la gestion des ressources humaines et la collectivité des technologies de l'information/de la gestion de l'information.

3.29 La Direction de la recherche de la Commission de la fonction publique effectue elle aussi des analyses démographiques, des études théoriques et des analyses du marché du travail à l'égard des groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Elle mène des recherches pour trouver des pratiques comparatives en matière de recrutement, d'équité en matière d'emploi et autres, dans les secteurs public et privé. Elle a préparé des études démographiques pour quelques collectivités fonctionnelles, notamment la collectivité de la réglementation et de l'inspection, dont les membres se répartissent en 14 groupes professionnels, parmi lesquels un bon nombre ont été couverts par notre étude. Il existe d'autres collectivités fonctionnelles, notamment la collectivité des communications, la collectivité de la gestion du matériel et de l'approvisionnement, et la collectivité des cadres de direction. La Commission a aussi dressé des profils régionaux, effectué des analyses du marché du travail et mené des études sur les groupes visés par l'équité en matière d'emploi, et sur les systèmes du mérite dans d'autres administrations publiques.

3.30 Conscients que leurs fonctions de prévision et de planification se chevauchent, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission ont tenu des réunions, en décembre 2000, en vue de créer un Centre conjoint d'études démographiques. Le Centre fournira des analyses de données et des prévisions, pour la fonction publique, que divers intervenants pourront utiliser. Il ne s'occupera pas de la planification des ressources humaines comme telle, mais il fournira aux ministères qui en font la demande des données statistiques et des analyses communes, pour les aider à effectuer leur propre planification. Le Centre créera une base de données commune et unique, pour faire en sorte que l'information des organismes centraux soit cohérente. Il songe également à initier le personnel des ministères à l'utilisation des outils, des techniques et des données qu'il élaborera.

3.31 Toutefois, le Secrétariat et la Commission conserveront leurs responsabilités distinctes en matière de recherche. La Commission continuera d'analyser le marché du travail aux fins de l'équité en matière d'emploi, et le Secrétariat analysera les conditions d'emploi et mènera des recherches sur la rémunération.

3.32 À notre avis, il est trop tôt pour évaluer le succès de cette organisation conjointe « virtuelle » et savoir si elle résoudra le problème du chevauchement des rôles et des responsabilités en ce qui touche les données démographiques et la recherche.

L'information démographique s'améliore

3.33 Nous nous attendions à ce que l'information démographique serve de base à l'analyse qui précède l'établissement des plans des ressources humaines.

3.34 Dans notre rapport de 1998, nous avons fait remarquer que les ministères n'avaient pas suffisamment d'information concernant leurs ressources humaines. Nous avons précisé qu'ils devaient examiner la composition et le profil des compétences de leurs effectifs actuels et établir des plans pour relever les prochains défis.

3.35 La présente vérification nous a permis de constater que la situation s'était améliorée. En 2000, le greffier du Conseil privé a demandé aux sous-ministres d'établir des plans précis permettant d'analyser l'évolution démographique de l'effectif de leurs ministères respectifs et de fixer des objectifs de recrutement pour trois ans, y compris des objectifs d'équité en matière d'emploi. Cette demande a permis de sensibiliser davantage les intéressés à l'incidence des changements démographiques qui se produisent et de les amener à les prendre davantage en considération.

3.36 Tous les ministères que nous avons examinés ont été en mesure de nous fournir des données démographiques et des analyses des tendances historiques. Ils avaient tous une bonne idée de leur situation actuelle en matière d'effectif et du nombre de départs à la retraite prévus. Ils ont tous déterminé des groupes professionnels à risque. Certains de ces ministères, tels Santé Canada, Ressources naturelles Canada (RNCan) et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), ont effectué des ventilations détaillées des données démographiques par secteur d'activité et/ou par région.

3.37 Nous avons cependant constaté que de façon générale les données démographiques sont des macrodonnées. Bien souvent, des détails et des analyses supplémentaires s'imposent pour établir les besoins en matière de recrutement. La plupart des ministères possèdent des données démographiques sur les éventuels départs à la retraite, mais ils sont moins bien informés sur le nombre réel de départs prévus d'employés prenant leur retraite. En outre, la plupart des prévisions visent à maintenir les niveaux d'emplois actuels du ministère, sans véritablement tenir compte de l'évolution possible des besoins à l'avenir.

3.38 Il n'était pas très évident que les ministères avaient établi un lien entre leur propre situation et l'analyse démographique globale des organismes centraux. Il ne ressortait pas non plus clairement qu'ils exploitaient les services offerts par les organismes centraux, à l'exception de Santé Canada et du ministère des Finances, qui ont demandé et reçu l'appui de la Direction de la recherche de la Commission.

3.39 Rares sont les ministères qui possèdent des données qualitatives sur les lacunes éventuelles en matière de compétences et sur les nouveaux besoins qui pourraient voir le jour. Toutefois, nous avons constaté que dans les cas où la Commission avait délégué la responsabilité entière du recrutement pour certains groupes professionnels, les ministères avaient recueilli et analysé les

données de façon plus détaillée. Par exemple, c'est ce que nous avons observé dans le cas des traducteurs à TPSGC, des météorologistes à Environnement Canada et du personnel infirmier à Santé Canada.

3.40 Somme toute, s'il est vrai qu'il existe davantage de données démographiques aux fins de la planification des ressources humaines, faut-il encore que les ministères les exploitent plus efficacement pour les traduire en stratégies de recrutement concrètes.

La planification des ressources humaines varie d'un ministère à l'autre

3.41 Nous nous attendions à ce que la planification ministérielle des ressources humaines s'appuie sur une analyse démographique et s'inscrive dans les plans stratégiques et opérationnels pour que les ministères disposent du personnel dont ils ont besoin.

3.42 Les six ministères que nous avons examinés témoignent de l'ampleur des défis auxquels font face les gestionnaires de la fonction publique. La planification des ressources humaines varie énormément parmi les six ministères choisis. Tous ont un document qu'ils appellent un plan des ressources humaines, mais la qualité de ce document varie considérablement : il peut s'agir d'un plan en cours d'élaboration (Ressources naturelles Canada) ou d'un plan détaillé (Finances). Mais peu de ministères se sont fixé des objectifs de recrutement précis pour combler les pénuries de personnel actuelles ou prévues. Ils ne traitent pas non plus des possibilités, des menaces et des risques connexes. Les plans faisaient également peu allusion à la fréquence à laquelle les ministères recourent à des entrepreneurs et à des agences de placement, et aux répercussions qui en découlent sur le recrutement. La pièce 3.1 fait état de quelques éléments importants dont il faut tenir compte pour établir un plan des ressources humaines.

3.43 Même dans les ministères qui avaient dressé un plan des ressources humaines, nous avons constaté que les plans n'étaient pas convenablement communiqués, compris ou acceptés par les gestionnaires hiérarchiques. À une question posée dans notre cybersondage quant à l'existence d'un plan officiel de ressources humaines, environ la moitié des gestionnaires ont répondu qu'il n'existait pas de tel plan, ou encore qu'ils ne le savaient pas ou qu'ils n'en étaient pas certains. Seulement 22 p. 100 ont répondu que leur ministère avait un plan officiel des ressources humaines qui les aidait à planifier le recrutement. Le ministère des Finances faisait toutefois exception, car 91 p. 100 de ses gestionnaires ont répondu qu'il existait un tel plan et 57 p. 100 ont précisé que ce plan les aidait à planifier le recrutement. Le ministère des Finances a tenu des réunions consultatives auxquelles il a invité tous les employés pour les informer des résultats de son plan des ressources humaines.

Les ministères doivent se doter de stratégies de recrutement

3.44 Un plan des ressources humaines est de peu d'utilité lorsqu'il n'est pas intégré au plan stratégique et opérationnel du ministère de manière que les stratégies de recrutement qui en découlent, soutiennent les activités du ministère.

Pièce 3.1 Éléments de recrutement à considérer au moment d'établir un plan des ressources humaines

1. Les données démographiques (globales, par division et par groupe professionnel) et une analyse des tendances et des répercussions sur l'organisation.
   - Des données brutes sur l'âge, les années de service, la date d'admissibilité à la retraite et d'autres renseignements comme les tendances en matière de départs, l'ampleur du mouvement du personnel à l'interne (nominations intérimaires, déploiements, mutations et affectations), le recours à des entrepreneurs et à des agences de placement, et l'équité en matière d'emploi.
2. L'établissement des pénuries de personnel et des postes vacants prévus par division, catégorie professionnelle et niveau, d'après le taux de roulement historique, les responsabilités opérationnelles du moment et prévues, et l'approbation des départs à la retraite imminents.
   - L'établissement de la façon de s'attaquer aux pénuries, aux excédents et aux postes vacants prévus, par la voie du recrutement, de la planification de la relève, de la formation et du perfectionnement, des nominations intérimaires, des déploiements, des mutations, des affectations et du retour des employés après un congé prolongé.
3. L'élaboration d'une stratégie de recrutement en fonction des questions soulevées.
   - Objectifs clairs et mesurables en matière de recrutement et attentes connexes, pour donner suite aux questions soulevées dans les plans des ressources humaines.
   - Plans d'actions détaillés et mesurables pour donner suite aux questions soulevées, y compris les coûts, les approches à adopter, les sources de recrutement, le moment opportun des activités.
   - Attribution de responsabilités précises aux fins de la mise en œuvre des plans.
   - Suivi structuré et communication des progrès accomplis par rapport aux plans.
4. Autres domaines exigeant une intervention à l'échelle des ministères ou de la fonction publique dans son ensemble.
   - Examen de la question du maintien en poste et du nombre de départs, et des motifs qui les justifient.

3.45 Certains ministères ont pris des mesures dans des régions ou des sections précises mais, sauf dans le cas du ministère des Finances, nous n'avons pas véritablement constaté qu'ils avaient fait beaucoup de progrès pour intégrer leur plan des ressources humaines à leur plan d'activité. Nous n'avons pas remarqué que les ministères traduisent leurs besoins en stratégies de recrutement qui comprendraient des objectifs, une stratégie de marketing et un calendrier, et qui préciseraient les responsables de la mise en œuvre de ces stratégies.

3.46 Les ministères invoquent diverses raisons pour justifier l'absence de stratégies de recrutement. Pendant une grande partie des années 1990, ils ont mis l'accent sur la réduction des coûts et des effectifs. De plus, ce n'est que depuis récemment qu'un bon nombre de ministères disposent de données démographiques qui montrent clairement les problèmes qui pointent à l'horizon.

3.47 Lorsque le plan global des ressources humaines n'est pas intégré au plan opérationnel, la direction ne dispose pas de l'information dont elle a besoin

Pièce 3.1 Éléments de recrutement à considérer au moment d'établir un plan des ressources humaines

1. Les données démographiques (globales, par division et par groupe professionnel) et une analyse des tendances et des répercussions sur l'organisation.
   - Des données brutes sur l'âge, les années de service, la date d'admissibilité à la retraite et d'autres renseignements comme les tendances en matière de départs, l'ampleur du mouvement du personnel à l'interne (nominations intérimaires, déploiements, mutations et affectations), le recours à des entrepreneurs et à des agences de placement, et l'équité en matière d'emploi.
2. L'établissement des pénuries de personnel et des postes vacants prévus par division, catégorie professionnelle et niveau, d'après le taux de roulement historique, les responsabilités opérationnelles du moment et prévues, et l'approbation des départs à la retraite imminents.
   - L'établissement de la façon de s'attaquer aux pénuries, aux excédents et aux postes vacants prévus, par la voie du recrutement, de la planification de la relève, de la formation et du perfectionnement, des nominations intérimaires, des déploiements, des mutations, des affectations et du retour des employés après un congé prolongé.
3. L'élaboration d'une stratégie de recrutement en fonction des questions soulevées.
   - Objectifs clairs et mesurables en matière de recrutement et attentes connexes, pour donner suite aux questions soulevées dans les plans des ressources humaines.
   - Plans d'actions détaillés et mesurables pour donner suite aux questions soulevées, y compris les coûts, les approches à adopter, les sources de recrutement, le moment opportun des activités.
   - Attribution de responsabilités précises aux fins de la mise en œuvre des plans.
   - Suivi structuré et communication des progrès accomplis par rapport aux plans.
4. Autres domaines exigeant une intervention à l'échelle des ministères ou de la fonction publique dans son ensemble.
   - Examen de la question du maintien en poste et du nombre de départs, et des motifs qui les justifient.

3.45 Certains ministères ont pris des mesures dans des régions ou des sections précises mais, sauf dans le cas du ministère des Finances, nous n'avons pas véritablement constaté qu'ils avaient fait beaucoup de progrès pour intégrer leur plan des ressources humaines à leur plan d'activité. Nous n'avons pas remarqué que les ministères traduisent leurs besoins en stratégies de recrutement qui comprendraient des objectifs, une stratégie de marketing et un calendrier, et qui préciseraient les responsables de la mise en œuvre de ces stratégies.

3.46 Les ministères invoquent diverses raisons pour justifier l'absence de stratégies de recrutement. Pendant une grande partie des années 1990, ils ont mis l'accent sur la réduction des coûts et des effectifs. De plus, ce n'est que depuis récemment qu'un bon nombre de ministères disposent de données démographiques qui montrent clairement les problèmes qui pointent à l'horizon.

3.47 Lorsque le plan global des ressources humaines n'est pas intégré au plan opérationnel, la direction ne dispose pas de l'information dont elle a besoin

pour élaborer une stratégie de recrutement et trouver les sources de financement en conséquence. Les gestionnaires n'ont pas une idée claire des besoins nouveaux ou de ceux à long terme et ne recrutent donc pas pour l'avenir; ils s'occupent essentiellement de pourvoir les postes vacants à mesure qu'ils surgissent.

3.48 Les faiblesses de la planification des ressources humaines et l'absence de stratégies de recrutement font que les ministères ne sont pas en mesure de déceler les problèmes liés au recrutement auxquels on pourrait s'attaquer à l'échelle de la fonction publique. En conséquence, les organismes centraux ne sont pas informés des pénuries de personnel qui pourraient surgir dans les ministères. S'ils en étaient conscients, ils pourraient prévoir un recrutement plus efficace, efficient et économique pour combler les lacunes actuelles dans toute la fonction publique.

3.49 **Recommandation.** Les sous-ministres devraient s'assurer que la planification des ressources humaines fait partie intégrante de la planification des opérations, que les principaux éléments et stratégies de recrutement sont inscrits dans leurs plans des ressources humaines, et que les plans sont largement diffusés au sein de l'organisme.

Pratiques de recrutement

Une culture d'embauchage à court terme : les pratiques de recrutement doivent changer

3.50 Nous nous attendions à ce que les méthodes de recrutement général répondent en temps opportun et de façon efficace aux besoins de la fonction publique, aujourd'hui et demain.

3.51 Le chapitre 2 traite de la possibilité de déléguer davantage le pouvoir de recrutement aux ministères. S'ajoute à ce point la nécessité de gérer les ressources humaines, le recrutement et le financement dans un contexte ministériel plus vaste.

3.52 Les gestionnaires qui ont fait partie des groupes de discussion se sont plaints du taux de roulement élevé de leur personnel. Chaque fois qu'un poste devient vacant, ils doivent le pourvoir et former un employé, ce qui occasionne du temps perdu et une baisse de productivité. Il est ressorti clairement des entretiens que nous avons eus avec des gestionnaires chargés de l'embauchage qu'ils étaient déterminés à gérer leurs programmes avec succès. Ils ont précisé que, pour y parvenir, il leur fallait des employés compétents. Nos entretiens avec des gestionnaires ont révélé que plusieurs facteurs entraient en ligne de compte dans leur attitude et leurs décisions en matière de recrutement :

- la nécessité de pourvoir des postes temporairement, lorsque des employés sont en affectation ou en congé de longue durée (par exemple, congé parental ou invalidité);
- la nécessité de pourvoir rapidement les postes vacants, en raison des contraintes liées à la charge de travail;
- le désir « d'essayer avant d'acheter »;

- la crainte que le financement de leurs programmes ne soit pas suffisamment stable pour leur permettre d'embaucher pour des périodes indéterminées.

Tous ces facteurs favorisent une culture d'embauchage à court terme.

3.53 À notre avis, ces facteurs, alliés à une absence de souplesse du système et à un manque de planification, ont contribué à l'embauchage fréquent d'employés occasionnels et d'employés pour une période déterminée. Les gestionnaires devront changer de mentalité en ce qui touche le recrutement afin d'établir un meilleur équilibre entre la nécessité de pourvoir des postes vacants dès qu'ils surgissent et les besoins stratégiques de leur ministère. Ce changement de mentalité exigera du leadership, des directives et un appui.

3.54 Affectations temporaires. D'après les gestionnaires, la création de groupes de travail ministériels ou gouvernementaux et d'autres projets temporaires entraînent habituellement le détachement, le déploiement ou l'affectation d'employés bien informés, d'une section à une autre de l'organisme en cause. Les détachements et les affectations prennent moins de temps que les processus de dotation ordinaire. En conséquence, les postes qui deviennent vacants doivent être pourvus temporairement, parfois par des employés d'une autre section du ministère, par une mesure de détachement interne ou une affectation intérimaire, ce qui crée une réaction en chaîne. Il arrive aussi que les postes soient pourvus par des mesures d'embauchage d'une durée déterminée. Mais le fait de remplacer temporairement des travailleurs par des employés nommés pour une période déterminée a des répercussions administratives. Les raisons qui sous-tendent le recours au détachement interne, à l'affectation intérimaire et à l'embauche pour une période déterminée doivent être analysées par l'organisme pour s'assurer qu'elles sont valables.

3.55 Concours interne. Les gestionnaires nous ont dit que leurs employés appartenant aux groupes professionnels courants dans la fonction publique (comme les agents administratifs, les informaticiens, les économistes, les agents des ressources humaines, les gestionnaires de programme) sont souvent l'objet de manœuvres de recrutement directes de la part d'autres ministères qui leur offrent des possibilités plus alléchantes. Afin de pourvoir les postes vacants qui découlent d'une telle situation, il est fréquent que les gestionnaires procèdent à des nominations pour une période déterminée pour agir rapidement.

3.56 Les employés nommés pour une période déterminée cherchent à occuper des postes d'une durée indéterminée. Il est fréquent que les employés nommés pour une période déterminée cherchent à accroître leur sécurité d'emploi. Immédiatement après avoir été embauchés, ils peuvent se présenter à des concours organisés en vue de pourvoir des postes d'une durée indéterminée et auxquels ne peuvent participer que des fonctionnaires (concours interne). Lorsqu'ils réussissent de tels concours, le roulement du personnel qui en découle occasionne des problèmes d'ordre opérationnel. Les gestionnaires qui ont embauché des employés pour une période

déterminée ont prétendu qu'ils n'avaient pu les embaucher pour une période indéterminée, pour différentes raisons, dont la nécessité de garder le poste d'un employé nommé pour une période indéterminée qui est en affectation et le manque de financement stable.

3.57 Il est plus facile « d'essayer avant d'acheter » que d'offrir une période de probation. Les gestionnaires ont également précisé que l'embauchage pour une période déterminée leur donne la possibilité d'évaluer si le candidat convient au poste — comme s'ils voulaient essayer avant d'acheter —, et de gérer les employés en milieu de travail pendant un certain temps avant de décider de leur offrir un poste d'une durée indéterminée. Ainsi, ils peuvent simplement ne pas renouveler la nomination d'une durée déterminée si l'employé n'a pas un rendement satisfaisant ou ne correspond pas à l'employé type de l'organisme en question.

3.58 D'après les gestionnaires que nous avons interviewés, ils évitent de renvoyer les nouveaux employés nommés pour une période indéterminée qui ont des problèmes de rendement pendant la période de probation, car ils estiment que le système est trop compliqué, demande trop de temps, et donne des résultats insatisfaisants.

3.59 Financement de l'embauchage à court terme. L'une des raisons invoquées par les ministères et les gestionnaires pour justifier l'importance accordée à l'embauchage à court terme est l'incertitude du financement à long terme. C'est au gouvernement et aux ministères qu'il incombe de dissiper l'inquiétude que suscite cette incertitude.

3.60 Les gestionnaires interviewés et les membres des groupes de discussion n'ont cessé de dire que l'une des raisons pour lesquelles ils embauchent pour des périodes déterminées réside dans l'incertitude d'un financement permanent. Lorsqu'ils sont incertains de la stabilité du financement dans les secteurs qui relèvent de leur compétence, ils ne sont pas disposés à pourvoir les postes vacants en nommant des employés pour une période indéterminée. Ils ne veulent pas être appelés à devoir licencier des employés nommés pour une période indéterminée, en raison d'un manque de financement stable.

Il faut adopter une approche plus vaste et à long terme en matière de recrutement

3.61 Comme on l'a déjà signalé, on a eu tendance à remplacer les employés et à pourvoir les postes vacants au lieu de procéder au recrutement de façon structurée et globale pour doter en personnel le ministère, en fonction de ses besoins. Une méthode de recrutement structurée permettrait d'améliorer les stratégies de planification des ressources humaines et de recrutement. Elle devrait également s'accompagner d'une planification de la relève et d'une analyse des marges de manœuvre financières existantes.

3.62 La planification de la relève consiste à évaluer en bonne et due forme et à renforcer la capacité du ministère à maintenir et à reconstituer un bassin d'employés talentueux possédant les compétences jugées essentielles. Il faut d'une part prévoir les principaux postes vacants et les pourvoir, et d'autre part répondre aux besoins stratégiques à venir. Comme on le précise dans le chapitre 2, le « capital humain » pose un défi de taille à la fonction publique

en raison du nombre élevé de départs à la retraite auquel on s'attend au cours des 10 prochaines années.

3.63 Les gestionnaires hiérarchiques nous ont laissé entendre qu'ils étaient au courant des défis démographiques auxquels ils faisaient face en raison des départs à la retraite prévus. Ils peuvent imaginer les situations délicates dans lesquelles ils se trouveront lorsque des employés expérimentés prendront leur retraite, et qu'aucun employé n'aura été formé pour les remplacer. Ils ont précisé que les défis posés par le profil démographique de l'effectif étaient encore plus importants dans les régions où les bassins d'employés possédant les compétences voulues pour remplacer le personnel expérimenté sont plus restreints qu'à l'administration centrale. Nous avons constaté que des ministères étaient plus avancés que d'autres en ce qui touche la planification de la relève. Le Secrétariat du Conseil du Trésor en est un exemple, ainsi qu'Environnement Canada pour le groupe des météorologistes.

3.64 Les gestionnaires nous ont fait savoir qu'ils n'avaient pas les fonds nécessaires pour recruter des employés subalternes ou de niveau intermédiaire, car il faudrait leur offrir une formation adéquate et un encadrement par des employés expérimentés appelés à prendre leur retraite dans quelques années. Ils souhaitent pouvoir compter sur un financement d'appoint plus important pour faciliter la planification de la relève aux postes clés.

3.65 La Stratégie de placement des diplômés (SPD) récemment approuvée à l'intention de six ministères à vocation scientifique vise à recruter des diplômés en sciences avant que les employés de niveau supérieur quittent le ministère, pour assurer le transfert des connaissances très spécialisées. Environnement Canada assure la planification de la relève pour le groupe des météorologistes au moyen d'un programme de recrutement et de perfectionnement qui permet de jumeler les nouveaux stagiaires avec des employés expérimentés.

3.66 À notre avis, les ministères disposent d'une marge de manœuvre en ce qui touche les dépenses salariales, mais ils ne l'exploitent pas pleinement. Ils doivent analyser les tendances historiques en matière de dépenses pour établir le montant des fonds salariaux non utilisés chaque année. Les fonds salariaux non utilisés offrent une possibilité inexploitée d'embaucher d'autres employés dans les secteurs qui en ont le plus besoin et de mettre fin à la pratique systématique de l'embauche pour des périodes déterminées, en offrant davantage de postes d'une durée indéterminée. Les ministères doivent également s'efforcer de déterminer dans quelle mesure l'embauchage à court terme leur apporte les ressources dont ils ont besoin pour atteindre leurs buts et leurs objectifs à long terme.

3.67 **Recommandation.** Les ministères devraient déterminer les secteurs où un investissement accru s'impose en matière d'embauchage d'une durée indéterminée, afin de répondre à leurs besoins à long terme en matière de ressources humaines.

3.68 Après l'Examen des programmes, la réduction des effectifs et les compressions budgétaires, le gouvernement a entrepris un examen plus poussé pour s'assurer que les programmes en place étaient convenablement structurés et dotés de ressources suffisantes. Au cours de la deuxième phase de cet examen, en 2001, le Conseil du Trésor a engagé 89 millions de dollars sur cinq ans (les demandes totalisaient 210 millions de dollars) afin d'alléger les pressions extrêmes pesant sur le recrutement, l'apprentissage et le maintien en poste, et afin de combler les principales lacunes du gouvernement en matière de politique et d'information. L'objectif consistait à renforcer la capacité du gouvernement de relever les défis auxquels il faisait face en matière de recrutement.

3.69 Un financement de 23 millions de dollars a été attribué à 12 des 18 collectivités fonctionnelles à risque, à l'échelle gouvernementale. De ces fonds, 11,9 millions de dollars ont été accordés aux secrétariats de 12 collectivités fonctionnelles pour les aider à renforcer leur capacité. En outre, trois programmes de recrutement et de perfectionnement des spécialistes en ressources humaines, des spécialistes en rémunération et des recrues en sciences et technologie devraient se voir attribuer 10,6 millions de dollars au total pour absorber les coûts salariaux au cours de cet exercice et les coûts de la formation et de la titularisation des spécialistes en approvisionnement.

3.70 Les mémoires sur la question du financement présentés par 15 groupes fonctionnels renfermaient diverses propositions. Les graves pénuries de personnel par rapport aux objectifs du gouvernement ont été présentées comme une conséquence éventuelle s'il advenait que les fonds accordés à de nombreuses collectivités fonctionnelles à risque soient insuffisants. Mais on a fait allusion à une éventuelle stratégie globale du recrutement dans seulement huit mémoires. Quelques-uns d'entre eux, comme ceux qui ont été présentés par la collectivité de la gestion des ressources humaines et la collectivité des sciences et de la technologie, prévoyaient des objectifs de recrutement très précis. Mais tous les autres étaient de nature très générale et n'établissaient aucun lien entre la stratégie et la demande escomptée ou les analyses démographiques.

3.71 La plupart des initiatives en matière de recrutement qui avaient été approuvées ont été financées seulement pour l'exercice 2001-2002, à l'exception de celles de la Commission de la fonction publique et du Centre canadien de gestion. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont dit adopter une approche prudente et indiqué qu'ils examineraient les progrès accomplis après un an, pour voir si le financement avait eu l'incidence escomptée. Mais à la fin de juin 2001, les ministères et les collectivités fonctionnelles n'avaient pas reçu le financement pour un an.

3.72 D'autres incertitudes liées au financement expliquent partiellement l'embauchage à court terme par les ministères. Santé Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada mènent des activités par voie de contrats d'association et exécutent des projets scientifiques qui ont reçu des fonds provenant de l'extérieur du

gouvernement. Les gestionnaires ne savent jamais avec certitude si les projets seront renouvelés ou si de nouveaux projets seront mis en marche. Certaines divisions de TPSGC fonctionnent selon le principe du recouvrement des coûts et leur financement est fondé sur les recettes perçues. Les budgets varient selon la demande dont leurs services font l'objet.

3.73 Le financement à court terme et le financement d'une durée limitée n'ont pas pour but de mettre l'accent sur les solutions à long terme et ils ne favorisent pas ce genre de solution. Ainsi, les gestionnaires et les ministères se retrouvent face à un dilemme. Ils ont besoin d'employés compétents pour mener des projets à court terme, mais les gestionnaires ne veulent pas courir le risque d'offrir un poste d'une durée indéterminée sans avoir la certitude de pouvoir compter sur un financement à long terme.

Les gestionnaires ont besoin d'un plus grand nombre de répertoires de candidats

3.74 Les gestionnaires que nous avons interviewés ont dit avoir besoin de plus d'outils et de meilleurs outils pour trouver les candidats à recruter. Les gestionnaires hiérarchiques et les professionnels des ressources humaines nous ont dit avoir besoin d'un plus grand nombre de répertoires de candidats préqualifiés, dans lesquels puiser pour répondre à leurs besoins en matière de recrutement. Ils ont indiqué qu'ils souhaiteraient pouvoir recourir à un bassin de candidats qui répondent à la norme de sélection pour le groupe, sans pour autant être classés d'après leurs compétences. Les gestionnaires peuvent puiser dans ces répertoires pour sélectionner les candidats qui répondent le mieux aux exigences du poste à pourvoir et les inviter à des entrevues.

3.75 Il existe déjà quelques répertoires à l'échelle de la fonction publique, mais ils fonctionnent de façon différente. La Commission a tenu des répertoires pour le groupe de gestion de l'information/technologie de l'information. Les gestionnaires chargés de l'embauchage ont accès à ces répertoires et peuvent appliquer leurs propres critères de recherche pour établir leurs propres listes de candidats à des fins d'entrevue. Au cours de l'année écoulée, le nombre de recherches effectuées par les gestionnaires dans les répertoires a été de l'ordre de 512 à 981 par mois.

3.76 Récemment, la Commission a créé un répertoire de candidats expérimentés en gestion des ressources humaines, dans la région de la capitale nationale. La Commission établit des listes des candidats éventuels, en fonction des critères de sélection des ministères.

3.77 Certains ministères ont créé leurs propres répertoires en fonction de leurs besoins particuliers. Là où il existe des répertoires, ils sont utilisés. Plus de 20 p. 100 des répondants à notre cybersondage ont dit recourir aux répertoires ministériels pour recruter du personnel. Santé Canada possède un répertoire pancanadien pour le personnel infirmier. TPSGC a élaboré un questionnaire, aux fins du recrutement d'architectes et d'ingénieurs expérimentés, lequel a été diffusé sur le site Web de la Commission à l'adresse www.jobs.gc.ca. La Commission a créé une base de données pour tenir un répertoire, et a annoncé des postes à pourvoir dans des revues spécialisées. Soixante personnes ont été recrutées de cette façon en 2001.

3.78 Dans certains cas, un ministère peut créer un répertoire de candidats à court terme pour un groupe et un niveau particuliers. Santé Canada a établi des répertoires à court terme pour combler les pénuries dans certains groupes scientifiques et pour promouvoir la présentation de candidats appartenant aux groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Au cours des deux dernières années, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances ont créé un répertoire commun de candidats pour des postes administratifs subalternes. Le répertoire leur a permis de pourvoir rapidement de nombreux postes vacants. Le Secrétariat et le Ministère ont également trouvé de nombreux candidats compétents auxquels ils n'avaient aucun poste à offrir; ils ont donc fait connaître leur répertoire à la Commission pour que d'autres ministères puissent l'utiliser. Presque toutes les personnes ont été placées. Au cours des années antérieures, le ministère des Finances avait également créé un répertoire de candidats efficace pour des postes d'économiste de niveau supérieur.

3.79 La création de ce genre de répertoire dans un plus grand nombre de ministères et à l'échelle de la fonction publique offrirait aux gestionnaires une importante source de candidats. Les gestionnaires pourraient ainsi obtenir rapidement de l'information au sujet des candidats éventuels et dresser une liste des candidats à interviewer. Si le nombre de candidats n'est pas suffisant, ils pourraient décider d'annoncer les postes vacants. Cette façon de procéder réduirait considérablement le temps que les gestionnaires consacrent à pourvoir les postes vacants. Le gouvernement du Québec a adopté cette approche pour créer des bassins de candidats pour un certain nombre de secteurs professionnels.

3.80 **Recommandation.** Les sous-ministres devraient s'assurer que les ministères analysent leurs besoins en matière de recrutement afin de déterminer si des répertoires locaux ou ministériels de candidats préqualifiés doivent être créés et tenus.

3.81 **Recommandation.** Le gouvernement devrait analyser ses besoins en matière de recrutement pour la fonction publique dans son ensemble, en vue de déterminer les secteurs où il a besoin de créer et de tenir des répertoires centraux de candidats préqualifiés.

Le recrutement électronique a eu des effets positifs, mais il faut le renforcer

3.82 De nombreux gestionnaires avec lesquels nous nous sommes entretenus ont évoqué la nécessité d'améliorer le système de recrutement électronique. La Commission travaille à son site Web pour le recrutement électronique depuis un certain nombre d'années pour améliorer l'accès aux emplois dans la fonction publique par l'intermédiaire du réseau Internet (www.jobs.gc.ca). Les statistiques compilées montrent que le site a attiré un nombre important de visiteurs et de candidats, et ce pour de nombreux emplois.

3.83 En 2000-2001, plus de 70 p. 100 des 277 910 demandes reçues par la Commission à l'occasion de concours ouverts ont été présentées en direct (par voie électronique). Un sondage effectué par la Commission auprès des

recrues a révélé que 81 p. 100 des personnes qui avaient eu recours à Internet pour trouver un emploi avaient visité le site de la Commission. Cinquante-neuf pour cent ont affirmé qu'Internet avait été leur instrument de recherche d'emploi le plus utile.

3.84 Toutefois, lorsqu'un système de recrutement est inefficace, son automatisation peut apporter autant de problèmes que de solutions. La transmission électronique des demandes facilite la vie aux personnes qui présentent leur candidature pour de nombreux postes vacants. Ainsi, un poste vacant suscite un plus grand nombre de demandes, mais les gestionnaires se sont plaints que de nombreux requérants ne répondent même pas aux exigences de base du poste.

3.85 Qui plus est, le système d'entrée par Internet, qui fait appel à la technologie de pointe, alimente toujours un vieux processus de recrutement rudimentaire et lourd de formalités administratives. Les gestionnaires se plaignent que lorsqu'ils organisent un concours, il leur faut encore consacrer de nombreuses heures à examiner la copie papier de demandes de candidats qui d'après eux ne répondent manifestement pas aux exigences du poste. Ils souhaitent un système qui permettra d'effectuer une meilleure présélection des candidats, d'offrir aux gestionnaires l'accès aux demandes d'emploi par voie électronique et de réduire la paperasserie, et ce pour tous les intéressés.

3.86 Le site Web du gouvernement ne présente pas les caractéristiques que comportent habituellement les systèmes de recrutement électronique du secteur privé. Il n'y a pas lieu cependant de présenter les mêmes caractéristiques. Les systèmes de recrutement du secteur privé présentent des caractéristiques permettant de traiter des nombres élevés de demandes. Ces nouveaux systèmes sont conçus pour rendre le processus de recrutement plus efficace et moins chronophage (demandant moins de temps), à la fois pour les candidats et les gestionnaires chargés de l'embauchage. La pièce 3.2 compare les caractéristiques des systèmes de recrutement électronique dans le secteur privé au système actuel de la Commission.

3.87 La Commission a essayé d'obtenir des fonds supplémentaires pour améliorer son système de recrutement électronique, mais elle n'a pas obtenu tous les fonds demandés. Elle prévoit faire l'essai dans une grande région, cette année, d'un système de recrutement électronique qui aura un grand nombre des caractéristiques énumérées à la pièce 3.2. Elle se penche à l'heure actuelle sur l'administration des tests en direct et sur l'information concernant le statut des candidats, pour son Programme de recrutement postsecondaire.

3.88 **Recommandation.** Le gouvernement devrait améliorer son système de recrutement électronique pour offrir un meilleur service tant aux gestionnaires qui ont besoin de personnel qu'aux candidats.

Pièce 3.2 Comparaison des systèmes de recrutement électronique du secteur privé avec le site de la Commission (www.jobs.gc.ca)

Fournit aux candidats l'information dont ils ont besoin pour présenter leur demande.	Oui
Informe les candidats de l'état de leur demande et des résultats du processus.	Non
Avise les candidats de la tenue d'autres concours dans le domaine qui les intéresse.	Oui, si le candidat en fait la demande
Peut traiter les évaluations à composantes multiples (autoévaluation, résultats des tests écrits, résultats des entrevues).	Non
Examine et sélectionne automatiquement les demandes présentées en direct en fonction des exigences du poste connues. Élimine toutes les demandes qui ne répondent pas aux exigences, ce qui allège le fardeau des gestionnaires chargés de l'embauchage qui sont appelés à examiner toutes les demandes.	Non
Prévoit l'administration des tests en direct.	Non
Fournit des statistiques pertinentes détaillées sur le processus de recrutement et les candidats, y compris le temps consacré au recrutement.	Non

La zone de sélection est contestée

3.89 La fonction publique fédérale est présente dans toutes les régions du pays. En fait, le gouvernement a pris un certain nombre de décisions stratégiques pour mener certaines de ses activités dans les régions, en partie pour soutenir l'emploi local. Quelque 66 p. 100 de l'effectif de la fonction publique est établi à l'extérieur de la région de la capitale nationale.

3.90 Conformément à cette stratégie, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* prévoit que la zone de sélection peut être limitée à une zone géographique ou organisationnelle. Toutefois, le gouvernement a pour sa part pris des engagements, parallèlement à l'Accord-cadre sur l'union sociale et à l'Accord sur le commerce intérieur, pour éliminer les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre.

3.91 Lorsque le plein pouvoir de recrutement n'est pas délégué aux ministères, la Commission détermine la zone de sélection, de concert avec le ministère qui embauche du personnel. Le principe directeur a consisté à recruter le personnel dans une zone qui répondrait aux exigences de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des accords sur l'union sociale et le commerce intérieur, qui donnerait un nombre raisonnable de candidats compétents et qui établirait un équilibre entre la capacité financière et l'efficience.

Pièce 3.2 Comparaison des systèmes de recrutement électronique du secteur privé avec le site de la Commission (www.jobs.gc.ca)

Secteur privé	Commission
Fournit aux candidats l'information dont ils ont besoin pour présenter leur demande.	Oui
Informe les candidats de l'état de leur demande et des résultats du processus.	Non
Avise les candidats de la tenue d'autres concours dans le domaine qui les intéresse.	Oui, si le candidat en fait la demande
Peut traiter les évaluations à composantes multiples (autoévaluation, résultats des tests écrits, résultats des entrevues).	Non
Examine et sélectionne automatiquement les demandes présentées en direct en fonction des exigences du poste connues. Élimine toutes les demandes qui ne répondent pas aux exigences, ce qui allège le fardeau des gestionnaires chargés de l'embauchage qui sont appelés à examiner toutes les demandes.	Non
Prévoit l'administration des tests en direct.	Non
Fournit des statistiques pertinentes détaillées sur le processus de recrutement et les candidats, y compris le temps consacré au recrutement.	Non

La zone de sélection est contestée

3.89 La fonction publique fédérale est présente dans toutes les régions du pays. En fait, le gouvernement a pris un certain nombre de décisions stratégiques pour mener certaines de ses activités dans les régions, en partie pour soutenir l'emploi local. Quelque 66 p. 100 de l'effectif de la fonction publique est établi à l'extérieur de la région de la capitale nationale.

3.90 Conformément à cette stratégie, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* prévoit que la zone de sélection peut être limitée à une zone géographique ou organisationnelle. Toutefois, le gouvernement a pour sa part pris des engagements, parallèlement à l'Accord-cadre sur l'union sociale et à l'Accord sur le commerce intérieur, pour éliminer les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre.

3.91 Lorsque le plein pouvoir de recrutement n'est pas délégué aux ministères, la Commission détermine la zone de sélection, de concert avec le ministère qui embauche du personnel. Le principe directeur a consisté à recruter le personnel dans une zone qui répondrait aux exigences de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des accords sur l'union sociale et le commerce intérieur, qui donnerait un nombre raisonnable de candidats compétents et qui établirait un équilibre entre la capacité financière et l'efficience.

3.92 À l'époque où les avis d'emplois vacants n'étaient pas annoncés sur Internet, la Commission les diffusait au nom des ministères dans les régions où l'on cherchait à recruter des candidats. Maintenant qu'ils sont annoncés sur Internet, les limites de la zone de sélection sont plus transparentes et, par conséquent, elles peuvent être contestées.

3.93 Nous avons examiné tous les emplois administratifs, scientifiques et professionnels annoncés sur le site www.jobs.gc.ca, tous les jours du 19 mars au 1er juin 2001. Pendant cette période, plus de 1 100 emplois ont été annoncés.

3.94 La pièce 3.3 montre que dans l'ensemble 21 p. 100 des emplois ont été annoncés à l'échelle nationale, 62 p. 100 l'ont été dans des régions précises à l'extérieur de la région de la capitale nationale et 17 p. 100 l'ont été dans la région de la capitale nationale. Cette répartition correspond étroitement à la distribution des postes du gouvernement dans tout le pays.

3.95 Certains intervenants se sont dits quelque peu préoccupés par le fait que certains postes dont les fonctions contribuaient de façon importante à l'élaboration des politiques et à l'exécution des programmes soient limités à la région de la capitale nationale. Néanmoins, pendant la période considérée et dans les catégories que nous avons examinées, les emplois dont la rémunération est d'au moins 50 000 $ et dont les fonctions peuvent influer sur l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes sont plus souvent offerts à des candidats à l'échelle du pays ou limités à des régions à l'extérieur de la région de la capitale nationale (voir la pièce 3.3). De même, les emplois de tout niveau d'une durée indéterminée sont davantage annoncés dans les régions ou à l'échelle nationale et non limités à la région de la capitale nationale.

Pièce 3.3 Zone de sélection et type de postes annoncés*

Zone	Tous les postes	Postes dont la rémunération est inférieure à 50 000 $	Postes dont la rémunération est supérieure à 50 000 $	Postes d'une durée indéterminée	Postes d'une durée déterminée
Échelle nationale	21	1	38	33	11
Limitée à la région de la capitale nationale	17	24	11	11	22
Limitée à d'autres régions	62	75	51	56	67
Total	100	100	100	100	100

*Tous les nombres représentent des pourcentages.

3.92 À l'époque où les avis d'emplois vacants n'étaient pas annoncés sur Internet, la Commission les diffusait au nom des ministères dans les régions où l'on cherchait à recruter des candidats. Maintenant qu'ils sont annoncés sur Internet, les limites de la zone de sélection sont plus transparentes et, par conséquent, elles peuvent être contestées.

3.93 Nous avons examiné tous les emplois administratifs, scientifiques et professionnels annoncés sur le site www.jobs.gc.ca, tous les jours du 19 mars au 1er juin 2001. Pendant cette période, plus de 1 100 emplois ont été annoncés.

3.94 La pièce 3.3 montre que dans l'ensemble 21 p. 100 des emplois ont été annoncés à l'échelle nationale, 62 p. 100 l'ont été dans des régions précises à l'extérieur de la région de la capitale nationale et 17 p. 100 l'ont été dans la région de la capitale nationale. Cette répartition correspond étroitement à la distribution des postes du gouvernement dans tout le pays.

3.95 Certains intervenants se sont dits quelque peu préoccupés par le fait que certains postes dont les fonctions contribuaient de façon importante à l'élaboration des politiques et à l'exécution des programmes soient limités à la région de la capitale nationale. Néanmoins, pendant la période considérée et dans les catégories que nous avons examinées, les emplois dont la rémunération est d'au moins 50 000 $ et dont les fonctions peuvent influer sur l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes sont plus souvent offerts à des candidats à l'échelle du pays ou limités à des régions à l'extérieur de la région de la capitale nationale (voir la pièce 3.3). De même, les emplois de tout niveau d'une durée indéterminée sont davantage annoncés dans les régions ou à l'échelle nationale et non limités à la région de la capitale nationale.

Pièce 3.3 Zone de sélection et type de postes annoncés*

Échelle nationale	21	1	38	33	11
Limitée à la région de la capitale nationale	17	24	11	11	22
Limitée à d'autres régions	62	75	51	56	67
Total	100	100	100	100	100

*Tous les nombres représentent des pourcentages.

3.96 La Commission a conçu un plan de mise en œuvre d'une zone de sélection nationale pour les concours publics. Comme première étape, la Commission a annoncé qu'une zone de sélection nationale serait systématiquement utilisée pour les postes de niveau supérieur à compter du 1er octobre 2001 dans la région de la capitale nationale et du 19 novembre 2001 dans d'autres régions. Ainsi, les postes pour une durée déterminée et indéterminée seront accessibles aux personnes qui résident ou travaillent au Canada ainsi qu'aux Canadiens qui résident à l'étranger. Ce plan comprend un certain nombre de projets pilotes exécutés en collaboration avec les ministères, qui seront évalués en fonction de l'incidence de la zone de sélection nationale sur les coûts, la charge de travail et d'autres facteurs avant d'être menés ailleurs.

3.97 À notre avis, une zone de sélection nationale pour tous les postes nuirait aux avantages que présente la décision consistant à répartir les fonctions de l'État dans tout le pays. Le fait d'annoncer tous les postes à l'échelle du pays pourrait avoir des répercussions importantes sur la capacité financière et l'efficience du processus de recrutement, accroître le nombre de demandes et, par conséquent, rendre le processus plus long. Cela pourrait aussi accroître les coûts du processus de sélection et de la réinstallation des candidats reçus.

3.98 L'élargissement de la zone de sélection exigerait de meilleurs outils de recrutement électronique pour gérer le nombre de demandes qui en découlerait ainsi qu'un procédé plus pratique qui permettrait aux gestionnaires d'établir le nombre de candidats qu'ils doivent interviewer.

3.99 Selon nous, si des modifications ne sont pas apportées aux systèmes et aux outils de recrutement, l'élargissement de la zone de sélection pourrait rendre le processus encore plus difficile à appliquer et ainsi renforcer le recours à l'embauchage à court terme.

3.100 Recommandation. Le gouvernement devrait évaluer les répercussions de l'élargissement de la zone de sélection pour s'assurer que cette mesure n'a pas d'effet néfaste sur le recrutement.

Appui en matière de recrutement

Appui insuffisant aux gestionnaires chargés de l'embauchage

3.101 Nous nous attendions à ce que les services et les conseils offerts par les organismes centraux et les ministères en matière de recrutement répondent aux exigences stratégiques et opérationnelles et respectent les valeurs de la dotation au sein de la fonction publique.

3.102 Les gestionnaires obtiennent de l'information de diverses sources. Lorsqu'ils prennent des décisions de recrutement, les gestionnaires peuvent faire appel aux professionnels des ressources humaines, aux collègues, et à une mine de renseignements dans des documents et sur Internet.

3.103 Dans notre cybersondage, nous avons demandé aux gestionnaires chargés de l'embauchage si les conseils et l'information qu'ils obtenaient aux fins des décisions de recrutement leur étaient utiles (voir la pièce 3.4). Nous avons constaté qu'ils se fiaient surtout aux conseils et à l'information obtenus

au sein du ministère. Les gestionnaires qui recouraient aux professionnels des ressources humaines de leur ministère ont émis des commentaires beaucoup plus positifs que ceux qui faisaient appel aux conseillers de la Commission.

3.104 La Commission fournit une grande quantité de renseignements à propos du recrutement, sur support papier et sur ses sites Web. Récemment, elle a axé ses efforts sur la préparation de divers documents d'information, la réécriture du manuel de dotation et la prestation de cours de formation destinés aux gestionnaires hiérarchiques et aux professionnels des ressources humaines. Certains ministères tiennent leurs propres séances d'information et préparent leurs propres documents sur les diverses options en matière de dotation, à l'intention de leurs gestionnaires hiérarchiques.

3.105 Toutefois, on ne sait pas vraiment si les gestionnaires ont le temps d'examiner l'information qui existe, ou encore s'ils sont enclins à le faire. Notre sondage a révélé que 43 p. 100 des répondants considèrent que le site Web de la Commission est utile ou très utile, et que 31 p. 100 ne l'avaient jamais utilisé.

Pièce 3.4 Utilité des conseils et de l'aide en matière de recrutement*

Source des conseils ou de l'information	Gestionnaires ayant répondu « utile » ou « très utile »	Gestionnaires ayant répondu « peu utile » ou « inutile »	Gestionnaires n'ayant pas utilisé cette source
Personnel ministériel des ressources humaines	84	15	1
Autres gestionnaires hiérarchiques	77	13	10
Politiques de recrutement ministérielles	47	43	10
Site Web de la Commission	43	26	31
Politiques de dotation et lignes directrices de la Commission	39	36	25
Site Web ministériel	37	33	30
Guide de dotation et de recrutement à l'intention des gestionnaires de la Commission	34	23	43
Personnel de la Commission	29	39	32

*Tous les nombres représentent des pourcentages

au sein du ministère. Les gestionnaires qui recouraient aux professionnels des ressources humaines de leur ministère ont émis des commentaires beaucoup plus positifs que ceux qui faisaient appel aux conseillers de la Commission.

3.104 La Commission fournit une grande quantité de renseignements à propos du recrutement, sur support papier et sur ses sites Web. Récemment, elle a axé ses efforts sur la préparation de divers documents d'information, la réécriture du manuel de dotation et la prestation de cours de formation destinés aux gestionnaires hiérarchiques et aux professionnels des ressources humaines. Certains ministères tiennent leurs propres séances d'information et préparent leurs propres documents sur les diverses options en matière de dotation, à l'intention de leurs gestionnaires hiérarchiques.

3.105 Toutefois, on ne sait pas vraiment si les gestionnaires ont le temps d'examiner l'information qui existe, ou encore s'ils sont enclins à le faire. Notre sondage a révélé que 43 p. 100 des répondants considèrent que le site Web de la Commission est utile/très utile, et que 31 p. 100 ne l'avaient jamais utilisé.

Pièce 3.4 Utilité des conseils et de l'aide en matière de recrutement*

Personnel ministériel des ressources humaines	84	15	1
Autres gestionnaires hiérarchiques	77	13	10
Politiques de recrutement ministérielles	47	43	10
Site Web de la Commission	43	26	31
Politiques de dotation et lignes directrices de la Commission	39	36	25
Site Web ministériel	37	33	30
Guide de dotation et de recrutement à l'intention des gestionnaires de la Commission	34	23	43
Personnel de la Commission	29	39	32

*Tous les nombres représentent des pourcentages.

F3

3.106 La Commission a préparé le *Guide de dotation et de recrutement à l'intention des gestionnaires* pour offrir de l'aide et des conseils aux gestionnaires chargés de l'embauchage. Le guide est publié sur Internet et 23 000 exemplaires ont été distribués dans les ministères et les organismes, dont 3 000 dans les ministères faisant l'objet de notre vérification. Toutefois, 43 p. 100 des gestionnaires chargés de l'embauchage dans ces ministères ne s'étaient pas servi du guide. Un grand nombre des gestionnaires que nous avons interviewés n'en connaissaient même pas l'existence. Ceux qui le connaissaient étaient d'avis qu'il était utile aux nouveaux gestionnaires car il renfermait des renseignements valables sur les diverses méthodes d'embauchage.

Les gestionnaires sont mécontents des services offerts par la Commission

3.107 Les personnes que nous avons interviewées et les participants aux groupes de discussion ont constamment fait allusion à leur grande insatisfaction à l'égard des services fournis par la Commission. Dans l'ensemble, les gestionnaires ne considèrent pas que la Commission offre un service « à valeur ajoutée ». Bien souvent, ils la voient comme un obstacle au recrutement, car elle insiste trop sur le contrôle au détriment du service.

3.108 Nous avons constaté que selon la région et l'agent, la qualité de l'aide offerte aux gestionnaires par la Commission varie énormément. Les gestionnaires qui ont exprimé des commentaires positifs attribuaient ce constat au fait qu'ils avaient établi un lien personnel avec un conseiller en ressources humaines de la Commission. Ils ont précisé que le roulement de l'effectif des conseillers était une source de frustration, car il les oblige à établir de nouveaux liens avec de nouveaux conseillers et à les informer des caractéristiques de leur ministère et du type d'employé qu'ils devaient recruter. Ils ont également signalé qu'il était difficile d'obtenir des services lorsque les conseillers avec lesquels ils faisaient normalement affaire étaient absents.

3.109 La participation de la Commission au recrutement prolonge le processus. Lorsqu'un concours est organisé, le processus normal est le suivant :

- Le gestionnaire chargé de l'embauchage prépare l'avis de concours avec le conseiller en ressources humaines du ministère, le fait traduire et l'envoie à la Commission. Cette dernière fait part de son opinion sur l'énoncé de qualités, la zone de sélection et le délai de préavis, procède à un contrôle de la qualité de l'annonce et de sa traduction, et la diffuse sur le site Web.
- Après avoir reçu les demandes d'emploi, la Commission procède à une sélection préliminaire des demandes pour s'assurer qu'elles ont été reçues à temps et qu'elles proviennent de la zone géographique établie pour le concours, que les requérants sont citoyens canadiens et qu'ils répondent aux exigences du poste en matière d'études. Ce processus peut s'étaler sur plusieurs jours, voire plusieurs semaines, selon la charge de travail de la Commission et le nombre de demandes qu'elle reçoit.
- Lorsque l'examen préliminaire est terminé, les demandes qui ont été retenues à l'issue de cet examen sont transmises sur support papier au

gestionnaire chargé de l'embauchage, qui en fait un nouvel examen. Les gestionnaires se plaignent de recevoir un volume trop élevé de demandes, qu'elles répondent ou non aux exigences minimales du poste. Ils aimeraient que l'examen préliminaire des demandes soit de meilleure qualité, compte tenu du temps que met la Commission pour le faire.

- La Commission peut soumettre les candidats à d'autres tests à la demande des gestionnaires, pour limiter le nombre de candidats, mais cette étape prolonge le processus.
- La Commission peut aussi ajouter des candidats tirés du répertoire des membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Toutefois, elle ne communique pas avec eux pour savoir si le poste les intéresse. Le gestionnaire qui inscrit un candidat de ce répertoire sur la liste des candidats sélectionnés est chargé d'entrer en communication avec lui, pour lui parler du poste.
- Lorsque le gestionnaire chargé de l'embauchage a dressé une liste des candidats qui seront invités à une entrevue, l'ensemble des documents doit être renvoyé à la Commission, laquelle peut contester les décisions du gestionnaire. La liste devient la liste des candidats proposés par la Commission, et seulement à cette étape peut-on inviter les candidats à une entrevue. Toutefois, la Commission nous a fait savoir qu'après l'étape de la sélection préliminaire, les ministères procèdent à une nouvelle sélection, évaluent les candidats puis les nomment, et oublient bien souvent de lui transmettre les résultats du processus.

L'aide offerte par les conseillers ministériels en ressources humaines est variable

3.110 Les gestionnaires commencent par s'adresser aux conseillers ministériels en ressources humaines pour obtenir des renseignements utiles. Nous avons constaté que l'aide fournie par les conseillers ministériels à l'administration centrale différait de celle offerte par les conseillers dans les régions. Les gestionnaires en poste dans les régions ont en effet souvent émis des commentaires plus négatifs au sujet des services fournis par le personnel des ressources humaines à l'administration centrale de leur ministère. Les personnes qui, pendant des années, ont exercé les fonctions de gestionnaire chargé de l'embauchage disent qu'il faut absolument établir un lien personnel avec son conseiller en ressources humaines. Ils font également remarquer que les pénuries de conseillers en ressources humaines, le roulement du personnel dans ce groupe d'employés et l'alourdissement de leur charge de travail ont eu des effets néfastes sur le service.

3.111 À en juger par les réponses recueillies au moyen de notre sondage, une grande partie du travail lié au recrutement est effectuée par le gestionnaire et les employés chargés de l'embauchage, et non par le personnel des ressources humaines du ministère. Dans les ministères, le personnel des ressources humaines se charge plutôt de préparer les avis de concours et de rédiger les lettres d'offre. Toutes les étapes intermédiaires relèvent principalement des gestionnaires hiérarchiques et de leurs employés. Les gestionnaires chargés de l'embauchage qui ont fait partie des groupes de discussion ont formulé des commentaires similaires.

3.112 Les gestionnaires nous ont indiqué qu'ils devaient consacrer énormément de temps à la rédaction de l'énoncé de qualités, pour chaque poste vacant. Nous avons constaté que les conseillers en ressources humaines de Ressources naturelles Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avaient mis au point des instruments en direct pour aider les gestionnaires chargés de l'embauchage à préparer rapidement des énoncés de qualités dans les deux langues officielles, qui reflètent les fonctions des postes à pourvoir. D'autres ministères ont dit souhaiter se doter d'instruments semblables.

Les conseillers en ressources humaines ont vraiment un rôle à jouer

3.113 Le piètre service offert à l'heure actuelle par le personnel des ressources humaines des organismes centraux et des ministères est attribuable à divers facteurs, dont les suivants :

- un nombre insuffisant d'agents de dotation en personnel opérationnel à la Commission, pour offrir des services aux ministères;
- un nombre insuffisant d'agents des ressources humaines au sein des ministères, en raison de la charge de travail et des taux de roulement élevés du personnel en place;
- le fait que les conseillers en ressources humaines soient peu enclins à prendre des risques et adoptent une approche axée sur des règles;
- le temps que le personnel des ressources humaines consacre à l'exécution des activités d'embauche à court terme.

3.114 Les professionnels des ressources humaines de la Commission et des ministères sont davantage perçus comme des contrôleurs du processus plutôt que des fournisseurs de services, et on les voit comme des obstacles. Les gestionnaires se plaignent qu'on ne leur fasse pas confiance en leur permettant d'agir eux-mêmes pour répondre à leurs besoins en matière de recrutement.

3.115 À mesure que les rôles changent, les ensembles de compétences et la mentalité des conseillers en ressources humaines des organismes centraux et des ministères devront également changer. À notre avis, quelles que soient les modifications apportées au système de recrutement, les conseillers en ressources humaines devront adopter une approche davantage stratégique et plus axée sur les services, dans les ministères et dans la fonction publique dans son ensemble. Ils doivent mettre l'accent tant sur les besoins des clients que sur les objectifs opérationnels, collaborer avec les gestionnaires chargés de l'embauchage et le personnel des services ministériels, notamment les services chargés de la planification, des finances et de la technologie de l'information. Tout en veillant à ce que les principes fondamentaux soient respectés, ils doivent veiller davantage à obtenir des résultats et moins s'en tenir au processus comme tel. Pour ce faire, les conseillers en poste et les nouveaux conseillers devront, aux fins du recrutement des professionnels des ressources humaines pour l'avenir, acquérir une formation et ne pas perdre de vue le service et les résultats.

3.116 **Recommandation.** Le gouvernement et les ministères devraient s'assurer que les professionnels en ressources humaines élaborent une approche davantage stratégique et axée sur le service dans le contexte de leurs relations de travail avec les gestionnaires hiérarchiques.

Communication de l'information sur le recrutement

La communication de l'information sur les questions de recrutement au sein du gouvernement laisse à désirer

3.117 Nous nous attendions à ce que les ministères communiquent aux organismes centraux l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités et pour rendre des comptes au greffier du Conseil privé en sa qualité de chef de la fonction publique.

3.118 L'année dernière, le greffier a demandé à tous les sous-ministres de rendre compte des progrès qu'ils avaient accomplis relativement aux trois priorités du gouvernement dans le domaine des ressources humaines (recrutement, maintien en poste et apprentissage). En ce qui concerne le recrutement, ils étaient censés faire des projections et dresser des plans en matière de recrutement, en tenant compte des mesures envisagées pour mieux refléter la diversité de la société canadienne. Une lettre de suivi leur a été adressée cette année, pour s'enquérir des résultats. Quant au Secrétariat du Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique, ils étaient censés prendre certaines mesures de recrutement en vertu d'un plan d'action triennal et informer le Sous-comité du Comité des hauts fonctionnaires sur le recrutement, que préside le greffier, des progrès accomplis.

3.119 D'après l'objectif établi pour la première année et annoncé dans le plan d'action publié, les ministères devaient définir leurs besoins en matière de recrutement pour les trois à cinq prochaines années. En fait, en réponse à la première lettre d'appel du greffier, peu de ministères ont fourni des plans de recrutement triennaux qui prévoyaient des objectifs précis, notamment au chapitre de l'équité en matière d'emploi. Dans leurs réponses à la lettre d'appel qui leur a été envoyée cette année, ils ont également fourni des renseignements d'ordre général. Ils ont rendu compte des activités qu'ils avaient menées, sans nécessairement établir de liens avec le plan d'action qu'ils avaient dressé l'année précédente. Ils ont en outre fait part d'un certain nombre de difficultés et de problèmes, mais ont été avares de commentaires au sujet des véritables progrès accomplis sur le plan du recrutement.

3.120 De même, le rapport de la Commission et du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le plan d'action en matière de recrutement décrit les mesures qui ont été prises au cours de la première année. Nous convenons, comme le mentionne le rapport, qu'on est mieux sensibilisé à la question du recrutement et qu'on a pris des mesures pour la régler. Selon nous, le rapport fournit un contexte, mais il est centré sur les activités. Pour le moment, il est difficile de mesurer le progrès global ou l'effet des initiatives sur les niveaux de recrutement. Le rapport indique qu'il ne sera pas possible d'obtenir les résultats mentionnés pour les deuxième et troisième années du plan d'action à moins d'un apport considérable de nouveaux fonds et cette constatation nous préoccupe aussi.

L'information sur le recrutement peut être améliorée

3.121 À notre avis, l'information sur le recrutement devrait permettre aux gestionnaires des ministères et des organismes centraux d'évaluer les progrès qu'ils ont accomplis jusqu'à maintenant et de se prononcer sur la voie à suivre pour l'avenir. La haute direction doit être mise au courant des problèmes importants liés au recrutement et d'autres questions relatives à la gestion des ressources humaines qui pourraient se répercuter sur l'atteinte des objectifs.

3.122 Les cadres supérieurs des ministères doivent disposer d'une information de meilleure qualité sur divers aspects du recrutement et de la gestion des ressources humaines, notamment :

- les secteurs où l'on prévoit des pénuries ou des excédents de personnel et les groupes à risque;
- les problèmes et les possibilités liés à l'acquisition et au maintien en poste d'employés clés;
- l'évaluation régulière des progrès accomplis et des pénuries constatées par rapport aux stratégies de recrutement des ministères et des organismes centraux;
- l'établissement des coûts de diverses approches en matière de recrutement;
- l'établissement du temps de recrutement, selon les diverses approches;
- l'évaluation de la conjoncture du marché (p. ex., le nombre de diplômés, dans quelles disciplines, la concurrence sur le marché du travail);
- l'élaboration de normes de service pertinentes en matière de recrutement et la reddition de comptes par rapport à ces normes;
- les meilleures pratiques.

3.123 **Recommandation.** Les sous-ministres devraient s'assurer que des améliorations sont apportées à l'analyse de l'information liée au recrutement et à la communication de l'information sur les enjeux, les possibilités, les risques et les menaces.

Conclusion

3.124 Notre vérification avait pour objectif d'examiner dans quelle mesure le recrutement général dans la fonction publique répondait aux besoins d'aujourd'hui et répondra à ceux de demain.

3.125 Le chapitre 2 fait le constat d'un système d'embauchage à court terme adopté par les gestionnaires pour éviter de recourir au système d'embauchage officiel. On y indique que le cadre législatif et le mode de gestion du recrutement doivent être profondément remaniés pour mettre en place un système qui réponde mieux aux objectifs opérationnels des ministères et aux besoins à long terme de la fonction publique dans son ensemble.

3.126 Le présent chapitre fait état des faiblesses que nous avons décelées dans les pratiques de planification des ressources humaines et de recrutement ainsi que dans les services de recrutement fournis aux gestionnaires hiérarchiques,

lesquelles faiblesses encouragent les gestionnaires à pratiquer l'embauchage à court terme.

3.127 Il faut situer la gestion des ressources humaines dans une perspective plus globale en vue de mettre fin au recrutement qui vise à pourvoir des postes cas par cas. À cette fin, les ministères et les organismes devraient effectuer des analyses plus détaillées et communiquer l'information sur le recrutement à la haute direction, aux organismes centraux et, au besoin, au Parlement. Cette approche plus globale est impérative pour que le gouvernement puisse prendre les mesures de recrutement qui lui permettront de répondre à ses besoins, aujourd'hui et demain.

3.128 La fonction publique du XXI[e] siècle doit disposer d'outils de recrutement efficaces, qui répondent à ses besoins de façon rapide et efficiente. Des répertoires de candidats préqualifiés et un système de recrutement électronique amélioré faciliteront la mise en correspondance des gestionnaires qui sont appelés à pourvoir des postes et des Canadiens qui souhaitent faire carrière dans la fonction publique.

3.129 Les gestionnaires doivent obtenir un soutien plus solide de la part de leurs conseillers en ressources humaines et ceux-ci doivent leur fournir des services qui mettent davantage l'accent sur les résultats. Les conseillers en ressources humaines doivent en effet insister sur le service en s'éloignant du processus et en mettant l'accent sur les résultats.

3.130 La pratique courante de l'embauchage à court terme doit cesser pour que le gouvernement puisse mettre en place une fonction publique solide dans les années à venir. Il y a lieu de modifier le système et les pratiques liés au recrutement.

Réponse du gouvernement. En accord avec la vérificatrice générale, le gouvernement convient que le cadre législatif et de gestion du recrutement nécessite des changements importants pour que les nouveaux systèmes et les nouvelles pratiques répondent mieux aux exigences des ministères et aux besoins à long terme de la fonction publique.

Le premier ministre a annoncé la création d'un groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Dirigé par M. Ranald Quail, le groupe de travail formulera ses recommandations quant à un nouveau cadre stratégique, législatif et institutionnel pour les ressources humaines dans la fonction publique fédérale.

Bien que l'on ait pu constater certaines améliorations dans les pratiques de recrutement général, le gouvernement considère qu'il faut faire bien davantage, surtout dans la planification des ressources humaines, et en outre pour ce qui est de constituer des répertoires de candidats préqualifiés, de renforcer la capacité du gouvernement de recruter par voie électronique et d'améliorer son aptitude à analyser les tendances.

Comme le premier ministre l'a précisé dans sa réponse au discours du Trône : « Le gouvernement prendra toutes les mesures nécessaires pour que la fonction publique continue de disposer des talents dont elle a besoin dans sa poursuite de l'excellence ». La question du recrutement est essentielle au maintien d'une fonction publique de haut calibre.

Réponse de la Commission de la fonction publique. La Commission est d'accord avec les recommandations formulées au sujet des pratiques de recrutement général et reconnaît que les observations de vérification correspondent aux constatations énoncées dans ses propres études et dans son Rapport annuel. En outre, la Commission appuie fermement le point de vue selon lequel une planification des ressources humaines efficace est une condition préalable au règlement de la question du taux élevé d'embauche pour une courte période. Ce n'est que grâce à une planification efficace et à un investissement complémentaire concernant les personnes et les outils, que les besoins, actuels et à venir, de la fonction publique en matière de ressources humaines pourront être satisfaits.

La Commission, organisme mandataire du Parlement, doit veiller à ce que les nouvelles recrues à la fonction publique soient nommées en fonction de leurs compétences et capacités. Le mérite trouve sa signification pratique dans l'application de toutes les valeurs qui sous-tendent ce principe — à savoir la compétence, l'impartialité et la représentativité — ainsi que dans les processus qui donnent lieu aux nominations. Il s'agit là d'un défi unique qui consiste à assurer un équilibre entre, d'une part, l'efficience, l'efficacité et la capacité financière de mener une activité de dotation et, d'autre part, la justice, la transparence et l'équité du processus de sélection utilisé. Le fait que la fonction publique soit soumise à des normes plus élevées que le secteur privé, du point de vue des valeurs, a été reconnu dans le cadre de divers forums, y compris dans un rapport intitulé *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (Rapport Tait). La Commission a ainsi posé la première pierre du futur cadre législatif et de gestion, grâce à son régime de délégation et de responsabilisation en matière de dotation et à son approche fondée sur les valeurs.

Reconnaissant depuis un bon moment déjà que le système de recours ne répond pas aux exigences d'un régime de dotation moderne, la Commission a mis en œuvre certaines modifications ayant trait aux règles et d'autres mesures, notamment la diffusion de renseignements et la médiation. En 1999, la Commission a demandé à son Conseil consultatif de mettre sur pied un groupe de travail, constitué de représentants et représentantes de la direction et des syndicats, ayant pour mandat d'étudier le système de recours et d'en faire rapport. En avril 2001, la Commission a reçu et approuvé le rapport de ce groupe qui traite de toutes les questions soulevées dans le présent document. La Commission a par la suite présenté, pour étude, ce rapport au Groupe de travail Quail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectif d'examiner dans quelle mesure le recrutement général dans la fonction publique répond aux besoins d'aujourd'hui et répondra à ceux de demain. Elle devait recenser les pratiques courantes de recrutement général, ainsi que les possibilités et les contraintes qui s'y rattachent.

Étendue et méthode

La vérification a essentiellement porté sur le recrutement général des employés dans la catégorie scientifique et professionnelle, et la catégorie de l'administration et du service extérieur. Les activités des organismes centraux et d'un échantillon de ministères ont été examinées. Les ministères suivants ont fait l'objet de la vérification : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances. Du côté des organismes centraux, l'accent a été mis sur la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais des communications ont eu lieu avec d'autres intervenants clés dans le secteur de la gestion des ressources humaines.

La vérification a donné lieu à un vaste travail de recherche documentaire et d'examen des documents publiés antérieurement par le Bureau du vérificateur général du Canada, mais aussi à des entretiens avec des cadres supérieurs des ministères et des organismes centraux choisis, des gestionnaires chargés de l'embauchage et des professionnels des ressources humaines. Nous avons dirigé des groupes de discussion partout au Canada, qui se composaient de gestionnaires chargés de l'embauchage des ministères choisis. Nous avons eu des entretiens avec des représentants de quatre conseils régionaux pour discuter du recrutement. Nous avons examiné l'activité de recrutement sur le site Web et les pratiques de recrutement dans les secteurs public et privé, et préparé un questionnaire accessible sur Internet à l'intention des gestionnaires hiérarchiques des ministères de notre échantillon.

Pendant la vérification, nous avons mené un cybersondage auprès de 1 262 gestionnaires qui, d'après les six ministères choisis, avaient embauché des employés dans les groupes professionnels visés par notre étude, au cours des deux dernières années. Nous avons reçu 648 réponses, soit un taux de 51 p. 100.

Nous nous sommes également appuyés sur les travaux récemment entrepris par la Direction de la gestion de l'information et de la revue de la Commission et par le Sous-comité du Comité des hauts fonctionnaires sur le recrutement. Nous avons aussi examiné les pratiques de dotation et de recrutement d'autres organismes de la fonction publique fédérale (quelques sociétés d'État et des employeurs distincts) qui ne sont pas soumis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Critères

Les critères suivants ont dicté notre vérification :

- une analyse démographique est effectuée à l'échelle de la fonction publique et on procède à la planification des ressources humaines;
- la planification ministérielle des ressources humaines s'appuie sur une analyse démographique et est intégrée aux plans stratégiques et opérationnels des ministères;
- les systèmes et les méthodes de recrutement général répondent en temps opportun et de façon rentable aux besoins de la fonction publique d'aujourd'hui et répondront à ceux de demain;
- les services et les conseils des organismes centraux et des ministères en matière de recrutement répondent aux besoins stratégiques et opérationnels et respectent les valeurs de la dotation dans la fonction publique;
- des mesures sont prises pour combler les lacunes décelées et mettre à exécution les recommandations formulées dans des vérifications, des évaluations et des études antérieures;
- une information suffisante est communiquée au Parlement sur les stratégies, les programmes et les résultats liés au recrutement.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Kathryn Elliott
Directeur : Donald J. Smith

Esther Becker
Claude Brunette
Denise Coudry-Batalla
Catherine Gendron
Ernie Glaude
François Lachapelle
Jaruwan Ruangswadipong
Marie-Ève Viau

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^me^ Kathryn Elliott.

Annexe A Groupes professionnels de la catégorie scientifique et professionnelle, et de la catégorie de l'administration et du service extérieur

AC Actuariat	AS Services administratifs
AG Agriculture	CO Commerce
AR Architecture et urbanisme	CS Gestion des systèmes d'ordinateurs
AU Vérification	FI Gestion des finances
BI Sciences biologiques	FS Service extérieur
CH Chimie	IS Service d'information
DE Art dentaire	OM Organisation et méthodes
DS Service scientifique de la défense	PE Gestion du personnel
ES Économie, sociologie et statistique	PG Achat et approvisionnement
ED Enseignement	PM Administration des programmes
EN Génie et arpentage	TR Traduction
FO Sciences forestières	WP Programmes de bien-être social
HR Recherche historique	
HE Sciences domestiques	
LA Droit	
LS Bibliothéconomie	
MA Mathématiques	MM Les stagiaires en gestion constituent également un groupe professionnel au sein de cette catégorie, mais ils ne sont pas inclus dans les résultats car le recrutement est effectué par la voie du Programme de recrutement postsecondaire.
MD Médecine	
MT Météorologie	
ND Nutrition et diététique	
NU Sciences infirmières	
OP Ergothérapie et physiothérapie	
PH Pharmacie	
PC Sciences physiques	
PS Psychologie	
SE Recherche scientifique	
SG Réglementation scientifique	
SW Service social	
UT Enseignement universitaire	
VM Médecine vétérinaire	

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

Annexe B Liste des collectivités fonctionnelles

1. Vérification
2. Communications
3. Cadres de direction
4. Finances
5. Ressources humaines
6. Technologie de l'information
7. Droit
8. Bibliothéconomie
9. Marketing
10. Gestion du matériel et de l'approvisionnement
11. Gestion intermédiaire
12. Politique
13. Évaluation de programme
14. Biens immobiliers
15. Gestion des documents
16. Réglementation et inspection
17. Sciences et technologie
18. Traduction

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 4

Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement

Chapitre 5

Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-5F
ISBN 0-662-86407-7

Chapitre

4

Les subventions et les contributions votées

La gestion dans l'ensemble du gouvernement

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Qu'entend-on par subventions et contributions votées? 3
Dépenses engagées dans le cadre des subventions et des contributions votées 4
Gérer les subventions et les contributions — les rudiments 5
Objet de la vérification 7

Observations 9

Aperçu des vérifications des programmes et enquête 9
Vérifications des programmes de subventions et de contributions présentées dans d'autres chapitres 9
Résultats de notre enquête 10

Rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat 11
Une stratégie fondée sur le risque est nécessaire 12
Il est essentiel que la politique soit claire et complète 12
Un examen rigoureux des modalités s'impose 13
Les ministères ont besoin d'un meilleur appui 16
Surveillance limitée des contrôles exercés par les ministères 16
Peu d'information sur les problèmes systémiques 18

Conclusion et recommandations 19

Il faudra plusieurs années pour mettre en œuvre les révisions du cadre stratégique 19
Le Secrétariat ne fournit toujours pas un soutien approprié au Conseil et aux ministères 19
Des problèmes pouvant être réglés persistent au niveau des programmes 19
Les subventions et les contributions en contexte 20

À propos de la vérification 24

Annexe

Dépenses prévues à l'échelle du gouvernement sous forme de subventions et de contributions votées, 2001-2002 26

Les subventions et les contributions votées

La gestion dans l'ensemble du gouvernement

Points saillants

4.1 Le gouvernement a encore beaucoup de chemin à parcourir pour trouver une solution à ses problèmes chroniques de gestion des subventions et des contributions. Au cours de nos plus récentes vérifications, nous avons constaté que le système de contrôle des subventions et des contributions utilisé à l'échelle gouvernementale n'était pas encore assez rigoureux pour assurer une gestion appropriée des fonds publics. Des problèmes graves mais solubles ne sont pas examinés ni réglés, et cette situation nous inquiète.

4.2 Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille toujours pas les activités ministérielles de manière adéquate, et les ministères omettent souvent d'exercer un contrôle minimal. On a encore tendance à gérer de façon inadéquate les programmes de subventions et de contributions. Ainsi, les ministères accordent trop peu d'attention à la conception de ces programmes, ainsi qu'à leur exécution, leur capacité et leur rendement, de même qu'à la formation du personnel responsable de leur gestion. Tant que le Secrétariat et les ministères n'assumeront pas toutes leurs responsabilités et ne géreront pas rigoureusement les subventions et les contributions, ces programmes présenteront des problèmes chroniques et il y aura un risque continu que ces fonds publics soient utilisés de façon inefficace et inefficiente.

4.3 Les pratiques liées à la gestion des programmes que nous avons vérifiés étaient inégales. La plupart des programmes affichaient des lacunes dans un ou plusieurs secteurs — conception du programme, mesure du rendement, approbation ou surveillance des projets. Dans d'autres programmes, nous avons constaté que les ministères réglaient, ou avaient réglé, les problèmes que nous avions signalés en 1999 et en 2000 — ce qui nous porte à croire qu'une saine gestion est possible même si on n'y parvient pas toujours. Les problèmes que nous avons cernés n'avaient pas la même ampleur que ceux que nous avons signalés en 2000 à Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Ils étaient toutefois semblables à ceux que nous avions signalés au cours des années précédentes dans plusieurs autres programmes de subventions et de contributions.

4.4 Au cours des dix-huit derniers mois, le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont pris de nombreuses mesures importantes afin d'améliorer la gestion des subventions et des contributions dans l'ensemble du gouvernement, dont l'établissement d'un nouveau cadre stratégique plus approprié. Cinq politiques nouvelles ou révisées auront une incidence sur les subventions et les contributions. Bien qu'une solide assise soit maintenant en place, il faudra plusieurs années pour que tous les programmes de subventions et de contributions soient conformes au cadre stratégique révisé.

4.5 Nous avons fait enquête auprès des agents et des gestionnaires de neuf des programmes vérifiés. Beaucoup ont affirmé qu'ils n'avaient pas le sentiment d'être suffisamment formés pour faire leur travail. Un grand nombre croyaient qu'ils n'avaient pas assez de temps pour évaluer les projets comme il se doit, avant d'en recommander le financement, et pour surveiller les projets qui sont financés. Par ailleurs, la plupart se sont dits satisfaits des principaux aspects de la conception des programmes.

4.6 Dans sa Politique sur les paiements de transfert révisée, le gouvernement s'est engagé à évaluer tous ses programmes de subventions et de contributions et à approuver les modalités nouvelles ou révisées avant le 31 mars 2005. C'est là une occasion pour le gouvernement de déterminer si chacun de ces programmes est géré conformément aux principes d'optimisation des ressources et s'il doit être maintenu ou s'il y a lieu de le modifier ou d'y mettre fin.

Contexte et autres observations

4.7 Le gouvernement fédéral prévoit dépenser environ 16,3 milliards de dollars au moyen des contributions et des subventions votées en 2001-2002, et 27,4 milliards de dollars au moyen des contributions et des subventions législatives. Au cours de l'année écoulée, nous avons réalisé une série de vérifications pour répondre à trois questions :

- Les ministères gèrent-ils de manière satisfaisante les programmes de subventions et de contributions votées que nous avons vérifiés?
- Le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor s'acquittent-ils de leurs responsabilités quant à l'établissement d'une politique gouvernementale de gestion des subventions et des contributions et à la surveillance du rendement des ministères?
- Quelles sont les causes des problèmes de gestion des subventions et des contributions que l'on constate à l'échelle du gouvernement?

Les dépenses prévues des programmes que nous avons vérifiés sont d'environ 1,3 milliard de dollars en 2001-2002. (Ce montant ne comprend pas les dépenses prévues des programmes que nous avons examinés dans le cadre de nos travaux de suivi.

4.8 En 1999, le Comité permanent des comptes publics a déposé son Vingt-quatrième Rapport à la Chambre des communes, lequel portait sur le chapitre 27 de notre rapport de décembre 1998, « Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien ». Le Comité a recommandé que le Bureau entreprenne une vérification approfondie de la gestion des programmes de subventions et de contributions et communique ses conclusions et recommandations au Parlement. Les vérifications dont nous communiquons les résultats cette année font suite à cette recommandation.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord avec nos recommandations. Les plans et mesures qu'il a en cours sont indiqués dans sa réponse à la fin du présent chapitre.

Introduction

4.9 Depuis de nombreuses années, le Bureau rend compte au Parlement des résultats de ses vérifications des programmes de subventions et de contributions. Depuis de nombreuses années aussi, nous lui signalons des problèmes graves et chroniques au niveau de la gestion de ces programmes. Dans notre rapport de 1998, nous indiquions que nos vérifications des programmes de subventions et de contributions au cours des 21 dernières années nous avaient amenés à formuler à de nombreuses reprises les mêmes observations. Notre vérification de portée gouvernementale de 1977 avait fait ressortir des problèmes de non-conformité aux autorisations des programmes, des lacunes dans la conception des programmes, des faiblesses au niveau des contrôles de même qu'une mesure et une communication insuffisantes au chapitre du rendement. Nous avons certes constaté des améliorations dans certains secteurs lors de nos suivis, mais, dans l'ensemble, nous avons continué à relever les mêmes problèmes chaque fois que nous avons vérifié des programmes de subventions et de contributions.

4.10 Un examen de nos travaux de 1998 à 2000 montre que nous avons continué à trouver les mêmes faiblesses dans la gestion des programmes de subventions et de contributions. Nous avons aussi constaté, lors de nos suivis, que les ministères prenaient des mesures habituellement satisfaisantes pour régler les problèmes que nous avions cernés, ce qui indique à tout le moins qu'une saine gestion est possible même si on n'y parvient pas toujours.

4.11 En 1999, le Comité permanent des comptes publics a déposé son Vingt-quatrième Rapport à la Chambre des communes, lequel portait sur le chapitre 27 de notre rapport de décembre 1998, « Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien. » Le Comité a recommandé que le Bureau entreprenne une vérification approfondie de la gestion des programmes de subventions et de contributions et communique ses conclusions et recommandations au Parlement. Les vérifications dont nous communiquons les résultats cette année font suite à cette recommandation.

Qu'entend-on par subventions et contributions votées?

4.12 Le gouvernement dispose de plusieurs moyens pour faire appliquer la politique d'intérêt public : des lois et des règlements; des mesures fiscales; la prestation de services, l'information et les avis; les paiements de transfert aux particuliers, aux organisations et à d'autres ordres de gouvernement. Les paiements de transfert aux particuliers et aux organisations sont habituellement des subventions ou des contributions. Le gouvernement ne reçoit ni bien ni service directement en retour des paiements de transfert et c'est, entre autres, ce qui les distingue des paiements versés pour les contrats et l'approvisionnement.

4.13 Certaines dépenses engagées par l'intermédiaire des subventions et des contributions sont prévues par la loi. Les dépenses législatives sont celles qui ont été approuvées de façon permanente par des lois du Parlement, par

exemple les paiements de sécurité de la vieillesse et les paiements de supplément de revenu garanti. Il n'est donc pas nécessaire que le Parlement les approuve chaque année. D'autres subventions et contributions sont des dépenses votées que le Parlement doit autoriser chaque année au moyen d'une loi de crédits.

4.14 Le gouvernement utilise les contributions, et parfois les subventions, comme stimulants financiers afin d'encourager les bénéficiaires à mener leurs activités d'une manière qui contribue à l'atteinte des objectifs d'intérêt public. Cet argent incite les particuliers et les organisations à entreprendre des activités qui sont dans leur intérêt mais aussi dans celui du gouvernement. Ce sont habituellement des activités qui seraient trop coûteuses ou trop risquées pour que le bénéficiaire les entreprenne sans aide financière directe. Lorsqu'ils sont bien planifiés et gérés, les programmes de contributions donnent aux bénéficiaires une chance raisonnable de mener à bien les activités financées sans devoir engager plus de fonds publics que requis.

4.15 La politique gouvernementale générale impose aux ministères et aux bénéficiaires des exigences différentes pour la gestion des contributions et la gestion des subventions. Un particulier ou une organisation qui satisfait aux critères d'admissibilité d'une subvention peut habituellement recevoir le paiement sans avoir à remplir d'autres conditions. Par contre, les contributions sont assujetties aux conditions de rendement qui sont précisées dans un accord de contribution. Pour que certains coûts lui soient remboursés, le bénéficiaire doit montrer qu'il satisfait aux conditions de rendement pendant toute la durée de l'accord. Le gouvernement peut vérifier l'utilisation par le bénéficiaire des paiements au titre des contributions, mais il n'est pas tenu de vérifier les paiements au titre des subventions. Étant donné que l'obligation redditionnelle à l'égard des subventions est moindre, ces dernières devraient être réservées aux situations où les transferts inconditionnels sont indiqués.

Dépenses engagées dans le cadre des subventions et des contributions votées

4.16 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que les ministères et les organismes prévoient dépenser, en 2001-2002, 43,7 milliards de dollars sous forme de subventions et de contributions, dont 27,4 milliards de dollars sont des subventions accordées par Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le total comprend les dépenses législatives et les dépenses votées (voir la pièce 4.1).

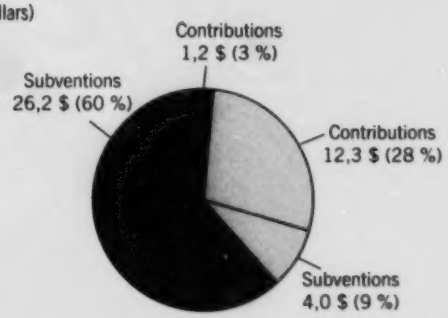
4.17 On prévoit que les dépenses gouvernementales au titre des subventions et des contributions votées ou non prévues par la loi s'élèveront à 16,3 milliards de dollars en 2001-2002. Les ministères dont les dépenses sont les plus élevées sont : Affaires indiennes et du Nord Canada, Anciens combattants Canada, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et Développement des ressources humaines Canada (voir la pièce 4.2 et l'annexe du présent chapitre).

Gérer les subventions et les contributions — les rudiments

4.18 Le Conseil et le Secrétariat. Le Conseil du Trésor — un comité formé de ministres du Cabinet — coordonne la gestion des activités gouvernementales pour assurer l'efficience globale et pour aider les ministères à améliorer leurs pratiques de gestion. Le Conseil est secondé par le Secrétariat, composé de fonctionnaires qui élaborent des normes de saine gestion à l'échelle du gouvernement, assurent un leadership et facilitent l'échange des meilleures pratiques entre les ministères.

Pièce 4.1 Dépenses prévues sous forme de subventions et de contributions, 2001-2002

(en milliards de dollars)



■ Prévues par la loi — 27,4 $ (63 %)
□ Non prévues par la loi (votées) — 16,3 $ (37 %)

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

Pièce 4.2 Dépenses prévues sous forme de subventions et de contributions votées, par ministère et organisme, 2001-2002

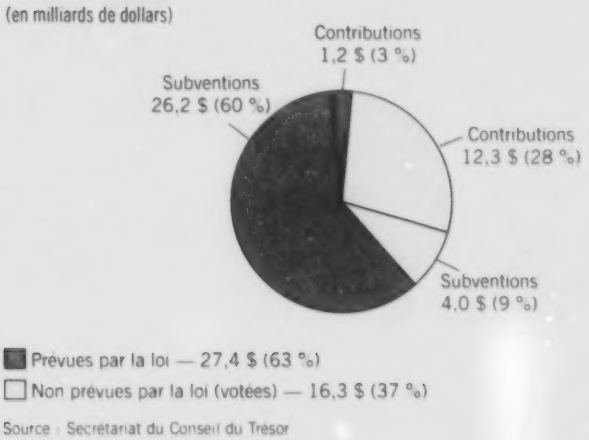
[illegible]	[illegible]	[illegible]
Affaires indiennes et du Nord Canada	4 338,2	26,6
Anciens combattants Canada	1 513,8	9,3
Agence canadienne de développement international	1 481,9	9,1
Développement des ressources humaines Canada	1 062,8	6,5
Santé Canada	954,6	5,9
Agriculture et Agroalimentaire Canada	809,4	5,0
Total partiel	**10 160,7**	**62,4**
Autres	6 125,1	37,6
Total	**16 285,8**	**100**

Source : *Budget principal des dépenses* de 2001-2002, Partie II

Gérer les subventions et les contributions — les rudiments

4.18 **Le Conseil et le Secrétariat.** Le Conseil du Trésor — un comité formé de ministres du Cabinet — coordonne la gestion des activités gouvernementales pour assurer l'efficience globale et pour aider les ministères à améliorer leurs pratiques de gestion. Le Conseil est secondé par le Secrétariat, composé de fonctionnaires qui élaborent des normes de saine gestion à l'échelle du gouvernement, assurent un leadership et facilitent l'échange des meilleures pratiques entre les ministères.

Pièce 4.1 Dépenses prévues sous forme de subventions et de contributions, 2001-2002



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

Pièce 4.2 Dépenses prévues sous forme de subventions et de contributions votées, par ministère et organisme, 2001-2002

Ministère ou organisme	Dépenses (en millions de dollars)	Dépenses (pourcentage)
Affaires indiennes et du Nord Canada	4 338,2	26,6
Anciens combattants Canada	1 513,8	9,3
Agence canadienne de développement international	1 481,9	9,1
Développement des ressources humaines Canada	1 062,8	6,5
Santé Canada	954,6	5,9
Agriculture et Agroalimentaire Canada	809,4	5,0
Total partiel	**10 160,7**	**62,4**
Autres	6 125,1	37,6
Total	**16 285,8**	**100**

Source : *Budget principal des dépenses* de 2001-2002, Partie II

4.19 En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, le Conseil du Trésor doit établir des politiques de gestion, y compris les normes de gestion financière dans les ministères. La *LGFP* l'autorise à déterminer la façon dont les ministères doivent gérer les fonds publics. Dans le cas des subventions et des contributions, il procède de deux manières :

- il établit des politiques gouvernementales, par exemple la Politique sur les paiements de transfert, qui s'appliquent aux subventions et aux contributions;
- il approuve les modalités de chaque programme de subventions et de contributions.

4.20 Il incombe aux ministères et aux organismes d'exécuter les programmes conformément à ces modalités. Le Secrétariat est tenu de surveiller les ministères et les organismes pour déterminer s'ils se conforment aux politiques et aux décisions du Conseil du Trésor, notamment celles qui s'appliquent aux subventions et aux contributions.

4.21 **Les ministères et les organismes.** Les ministères et les organismes jouent un rôle déterminant dans la gestion des subventions et des contributions. Ils doivent :

- concevoir et mettre en œuvre des contrôles financiers et de programme efficaces pour leurs programmes de paiements de transfert;
- faire preuve de diligence raisonnable lorsqu'ils choisissent et approuvent les bénéficiaires des paiements de transfert et lorsqu'ils gèrent et administrent les programmes;
- mettre en place des procédés comptables et d'autres procédures qui soient efficients et efficaces, de manière que les demandes de paiement respectent les exigences de vérification des comptes de la *LGFP* et du *Règlement sur les demandes de paiement*;
- tenir des dossiers appropriés sur les décisions prises et les résultats obtenus;
- établir un cadre redditionnel comportant des mécanismes adéquats de mesure et de communication des résultats obtenus à l'aide des fonds transférés (y compris l'évaluation de programme);
- s'assurer qu'ils sont en mesure d'exécuter et d'administrer leurs programmes de paiements de transfert de manière efficace.

4.22 Les ministères et les organismes doivent appliquer les politiques du Conseil du Trésor et ils ont comme responsabilité principale de veiller à ce que chaque programme de subventions et de contributions soit bien géré.

4.23 **Une prise de position révisée de la direction.** En mars 2000, la présidente du Conseil du Trésor a déposé le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, qui établit un cadre de gestion pour le gouvernement. Dans l'exercice de ses responsabilités, le Conseil du Trésor indique qu'il doit assurer un équilibre entre la délégation du pouvoir décisionnel aux ministères et aux organismes et la responsabilité à l'égard des résultats. Dans le document précité, le Conseil du Trésor indiquait que sa philosophie consistait à assurer un contrôle efficace au moyen d'instruments

qui favorisent l'esprit d'initiative et la créativité. Cela signifie qu'il doit adopter un mécanisme de gestion qui est axé sur le leadership et les valeurs, sur des normes bien définies et sur une saine gestion des risques, pourvu des systèmes adéquats pour assurer un contrôle efficace en tout temps.

4.24 Dans cette prise de position de la direction, le Conseil du Trésor a donné au Secrétariat le mandat de surveiller activement l'état des contrôles dans les ministères et les organismes; il doit être prêt à intervenir lorsque ces contrôles présentent des lacunes. Selon le Secrétariat, un cadre de surveillance de portée gouvernementale repose sur un système de contrôles internes solide. Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le Conseil précise que les ministères et les organismes sont tenus de s'assurer qu'ils ont les cadres de gestion qui s'imposent pour gérer les ressources et obtenir les résultats voulus. Ils doivent également maintenir de solides mécanismes de contrôle interne et s'efforcer de détecter dès que possible une situation qui pourrait entraîner une perte de contrôle.

4.25 De plus, le Secrétariat doit surveiller l'état global des contrôles dans les ministères et les organismes. Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, il indique que pour exercer cette surveillance, il doit participer activement et de façon constructive à des vérifications internes et à des évaluations avec des gestionnaires de ministères et d'organismes pour se sensibiliser continuellement aux mesures prises pour assurer l'efficacité des systèmes de contrôle. Par une surveillance active, le Secrétariat vérifie l'état des contrôles d'un ministère et le caractère adéquat de son cadre de gestion des dépenses. Selon *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, un système de détection rapide et la sensibilisation sont primordiaux pour que le Secrétariat puisse intervenir rapidement lorsqu'il cerne des risques ou des points vulnérables.

4.26 Le Conseil du Trésor s'attend à ce que les ministères et les organismes détectent les défaillances des contrôles et qu'ils en informent le Secrétariat. Lorsqu'ils détectent une défaillance réelle des contrôles ou déterminent qu'une défaillance est possible, il incombe aux ministères et aux organismes de prendre sans tarder des mesures correctives et d'en aviser le Secrétariat. Selon *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le Conseil du Trésor et le Secrétariat doivent s'assurer que les mesures proposées sont adéquates et qu'elles sont appliquées en temps opportun. La pièce 4.3 présente les principales responsabilités du Conseil du Trésor et du Secrétariat du Conseil du Trésor, telles qu'énoncées dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*.

Objet de la vérification

Le présent chapitre comporte trois parties interreliées.

- **Un sommaire des vérifications effectuées en 2001.** Cette année, nous faisons le compte rendu des vérifications des programmes de subventions et de contributions votées dans les organismes suivants : ministère du Patrimoine canadien, Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada,

Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Solliciteur général Canada et Instituts de recherche en santé du Canada. Nous avons aussi fait le suivi de vérifications antérieures des programmes de subventions et de contributions dans cinq ministères et organismes, y compris Développement des ressources humaines Canada.

- **Enquête auprès du personnel affecté aux programmes.** Nous avons mené des enquêtes auprès des gestionnaires et des agents de plusieurs programmes que nous avons vérifiés cette année. Nous les avons interrogés au sujet des activités quotidiennes et d'autres questions, notamment la formation et l'orientation.

- **Rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat.** Nous avons examiné le rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat au regard de l'établissement des règles concernant la gestion des subventions et des contributions par les ministères et la surveillance du respect de celles-ci.

4.27 Le chapitre 5 commente nos vérifications de certains programmes de subventions et de contributions dans neuf ministères et organismes ainsi que nos travaux de suivi de trois vérifications dont les résultats ont été publiés antérieurement. Le chapitre 6 présente les résultats de notre vérification des programmes de développement économique à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Le chapitre 9 expose les résultats de notre vérification de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique de Santé Canada. Nous avons choisi divers ministères et organismes

Pièce 4.3 Principales responsabilités du Conseil du Trésor et du Secrétariat

- Offrir des programmes et des services efficaces et axés sur les citoyens; et conclure des partenariats lorsque cette démarche est justifiée.
- Axer la gestion sur les résultats, en appliquant des pratiques saines de fonction de contrôle; communiquer, par l'entremise du Parlement, les résultats aux Canadiens et aux Canadiennes, et les faire participer à l'amélioration des services.
- Dépenser de façon judicieuse en tenant compte, dans l'intérêt public, de l'intégrité des programmes.
- Déléguer le pouvoir décisionnel au niveau qui convient pour obtenir des résultats, d'une manière qui assure une responsabilisation précise et une diligence raisonnable dans la gestion des fonds publics et qui garantisse la capacité de rendre compte des résultats réels aux autorités supérieures du ministère.
- Élaborer et mettre en œuvre un programme moderne de gestion ministériel, de concert avec le conseil de gestion, pour apporter des améliorations dans des domaines comme la fonction de contrôleur, l'informatique et la prestation des services.
- Promouvoir continuellement les valeurs de la fonction publique, le leadership et la mise en place d'un milieu de travail exemplaire, caractérisé par l'appui aux employés, l'encouragement à l'initiative, à la confiance, à la communication et au respect de la diversité.

Source : *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*

Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Solliciteur général Canada et Instituts de recherche en santé du Canada. Nous avons aussi fait le suivi de vérifications antérieures des programmes de subventions et de contributions dans cinq ministères et organismes, y compris Développement des ressources humaines Canada.

- **Enquête auprès du personnel affecté aux programmes.** Nous avons mené des enquêtes auprès des gestionnaires et des agents de plusieurs programmes que nous avons vérifiés cette année. Nous les avons interrogés au sujet des activités quotidiennes et d'autres questions, notamment la formation et l'orientation.

- **Rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat.** Nous avons examiné le rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat au regard de l'établissement des règles concernant la gestion des subventions et des contributions par les ministères et la surveillance du respect de celles-ci.

4.27 Le chapitre 5 commente nos vérifications de certains programmes de subventions et de contributions dans neuf ministères et organismes ainsi que nos travaux de suivi de trois vérifications dont les résultats ont été publiés antérieurement. Le chapitre 6 présente les résultats de notre vérification des programmes de développement économique à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Le chapitre 9 expose les résultats de notre vérification de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique de Santé Canada. Nous avons choisi divers ministères et organismes

Pièce 4.3 Principales responsabilités du Conseil du Trésor et du Secrétariat

- Offrir des programmes et des services efficaces et axés sur les citoyens; et conclure des partenariats lorsque cette démarche est justifiée.
- Axer la gestion sur les résultats, en appliquant des pratiques saines de fonction de contrôle; communiquer, par l'entremise du Parlement, les résultats aux Canadiens et aux Canadiennes, et les faire participer à l'amélioration des services.
- Dépenser de façon judicieuse en tenant compte, dans l'intérêt public, de l'intégrité des programmes.
- Déléguer le pouvoir décisionnel au niveau qui convient pour obtenir des résultats, d'une manière qui assure une responsabilisation précise et une diligence raisonnable dans la gestion des fonds publics et qui garantisse la capacité de rendre compte des résultats réels aux autorités supérieures du ministère.
- Élaborer et mettre en œuvre un programme moderne de gestion ministériel, de concert avec le conseil de gestion, pour apporter des améliorations dans des domaines comme la fonction de contrôleur, l'informatique et la prestation des services.
- Promouvoir continuellement les valeurs de la fonction publique, le leadership et la mise en place d'un milieu de travail exemplaire, caractérisé par l'appui aux employés, l'encouragement à l'initiative, à la confiance, à la communication et au respect de la diversité.

Source : *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*

qui ont des programmes de subventions et de contributions assez importants, afin que nos observations sur la gestion de ces programmes puissent s'appliquer à l'ensemble du gouvernement. Nos travaux nous ont aussi permis d'examiner le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat et de cerner les causes des problèmes chroniques que nous continuons d'observer dans ces programmes.

4.28 Nous nous sommes demandé si les programmes examinés étaient gérés conformément aux règles de base énoncées par le Conseil du Trésor et le Parlement sur la gestion appropriée des fonds publics. La *Loi sur la gestion des finances publiques* (*LGFP*), la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et les modalités de chacun des programmes nous ont servi de normes pour évaluer la gestion de ces programmes. La *LGFP* précise la façon dont les dépenses doivent être gérées en général, et la Politique sur les paiements de transfert définit les règles sur la gestion appropriée des subventions et des contributions et le débours de fonds publics. Les modalités de chacun des programmes établissent les processus d'évaluation des demandes de financement, de suivi des propositions de projets, d'approbation des projets et des paiements. Elles sont adaptées aux circonstances particulières du programme et de ses objectifs.

4.29 Cependant, le fait d'insister pour que la gestion des programmes soit conforme aux règles ne signifie pas que le système doive s'en trouver alourdi pour autant. Le contrôle des fonds publics devrait être lié directement à l'importance d'un projet, y compris le montant d'argent et le niveau de risque en jeu. Et ce qui est peut-être encore plus important, le gouvernement doit suivre les règles précises qu'il s'est fixées pour l'utilisation des fonds publics par le biais des programmes de contributions ou de subventions.

Observations

Aperçu des vérifications des programmes et enquête

Vérifications des programmes de subventions et de contributions présentées dans d'autres chapitres

4.30 Nous avons effectué un certain nombre de nouvelles vérifications cette année ainsi que des vérifications de suivi des programmes de subventions et de contributions dont nous avons déjà communiqué les résultats. Ces travaux sont présentés aux chapitres 5, 6 et 9. Nous avons examiné les éléments de contrôle suivants :

- concevoir des programmes axés sur l'obtention de résultats, gérer les risques et utiliser les fonds publics en faisant preuve de diligence raisonnable;
- évaluer les résultats des programmes et communiquer ces résultats au Parlement;
- faire une évaluation complète des demandes de financement et approuver comme il se doit les subventions et les contributions;
- surveiller les activités de projet et les résultats aux fins de l'acquisition de connaissances et de la reddition de comptes en matière de rendement;

- utiliser les fonds publics de manière appropriée.

4.31 Les résultats de nos vérifications varient d'un programme à l'autre, et la plupart affichent des problèmes dans un ou plusieurs des principaux secteurs. Nous avons trouvé de nombreuses pratiques exemplaires mais, à notre avis, il faut continuer à se concentrer sur les problèmes qui peuvent être réglés dans les programmes ayant fait l'objet de notre vérification :

- La conception des programmes devait être examinée dans la plupart des programmes, et plus particulièrement les résultats attendus en contrepartie des fonds publics dépensés.
- La direction n'avait pas encore élaboré de stratégies de gestion des risques pour aider à assurer une exécution rentable des programmes.
- Lorsqu'elles étaient effectuées, les évaluations de programme avaient souvent une étendue limitée et elle n'indiquaient pas vraiment s'il y avait optimisation des ressources.
- De nombreux programmes n'étaient pas vérifiés depuis plus de cinq ans.
- Le Parlement ne recevait qu'une information limitée sur le rendement des programmes.
- Les décisions menant au financement des projets étaient souvent fondées sur des évaluations partielles du bien-fondé des projets ou sur des évaluations de routine.
- Il fallait améliorer le contrôle financier des débours dans certains programmes.
- Les pratiques de surveillance des projets étaient satisfaisantes dans certains cas et faibles dans d'autres.

4.32 Nous avons aussi fait le suivi de vérifications antérieures de programmes de subventions et de contributions. En 1999, nous avons fait rapport de nos vérifications des programmes de subventions et de contributions du portefeuille d'Industrie. Cette année, nous avons constaté que le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et le Programme d'aide à la recherche industrielle affichaient des progrès satisfaisants pour ce qui est du règlement des problèmes signalés au cours de ces vérifications. En 1998, nous avons fait rapport de notre vérification du Programme du multiculturalisme du ministère du Patrimoine canadien. L'an dernier, nous avons indiqué qu'il y avait eu peu d'amélioration pour ce qui est des nombreux problèmes que nous avions signalés. Cette année, toutefois, nous pouvons affirmer que la direction a fait un grand pas en avant. De plus, la mise en œuvre par DRHC de nos recommandations faisant suite à la vérification de 2000 a été satisfaisante.

Résultats de notre enquête

4.33 Nous avons fait enquête auprès des gestionnaires et des agents de neuf des programmes que nous avons vérifiés (la liste se trouve dans À propos de la vérification). Nous leur avons posé des questions sur les activités quotidiennes et la gestion de leurs programmes.

- La grande majorité des employés affectés aux programmes considéraient que les objectifs, les critères d'évaluation de projets et les critères

d'admissibilité étaient suffisamment clairs pour leur permettre de prendre des décisions quant aux projets à financer.

- Ils ont pour la plupart convenu, ou convenu dans une certaine mesure, que leur programme donnait les résultats attendus.
- Un employé sur cinq ne croyait pas, ou croyait jusqu'à un certain point seulement, que les bénéficiaires du financement avaient besoin des fonds fédéraux pour exécuter leur projet.
- Un employé sur cinq ne croyait pas qu'il avait reçu une formation adéquate pour s'acquitter de ses responsabilités. Dans le cas de plusieurs programmes, un employé sur trois n'avait pas le sentiment d'être assez formé.
- Un employé sur quatre n'était pas certain de bien comprendre ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.
- Un employé sur quatre n'était pas certain de bien comprendre ses responsabilités en vertu de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.
- La grande majorité des employés étaient certains de comprendre les responsabilités découlant des modalités de leur programme.
- Un employé sur quatre n'avait pas assez de temps pour analyser les propositions de projets aussi minutieusement qu'il l'aurait souhaité. Dans deux programmes, la proportion était de un sur deux.
- Deux employés sur cinq n'avaient pas suffisamment de temps pour surveiller les projets financés aussi minutieusement qu'ils l'auraient souhaité.

4.34 Nous croyons que les résultats de cette enquête reflètent les résultats généraux de nos travaux de vérification. Certains secteurs des activités de programme semblent donner d'assez bons résultats, alors que d'autres sont une source de préoccupations ou encore doivent retenir l'attention. De plus, selon nous, il est particulièrement révélateur qu'une proportion importante d'agents de programme ne croyaient pas qu'ils avaient une formation suffisante, ne comprenaient pas certaines responsabilités fondamentales ou encore n'avaient pas assez de temps pour faire leur travail comme il se devait. Ces résultats peuvent expliquer les faiblesses décelées lors de nos vérifications des programmes en ce qui a trait à l'exercice d'une diligence raisonnable et à la surveillance. Ils mettent aussi en évidence le genre de solutions qui aideront à améliorer les activités de programme — des mesures simples ayant trait à la formation et à la capacité des programmes qui sont à la portée des gestionnaires des ministères. Étant donné que la Politique sur les paiements de transfert révisée prévoit un certain nombre de changements importants, il faudra du temps pour que tous les gestionnaires et agents de programmes se familiarisent avec la politique.

Rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat

4.35 Nous avons examiné les mesures que prennent le Conseil du Trésor et le Secrétariat pour assurer le contrôle de l'utilisation des fonds publics au chapitre des subventions et des contributions votées à l'échelle du gouvernement.

Une stratégie fondée sur le risque est nécessaire

4.36 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor adopte, au nom du Conseil, une stratégie de gestion du risque pour l'établissement des règles de gestion et de surveillance des subventions et des contributions. Une stratégie fondée sur le risque permettrait au Secrétariat de mieux recenser les secteurs qui doivent retenir l'attention à l'échelle du gouvernement ainsi que les divers ministères et programmes qui ont besoin d'un plus grand soutien.

4.37 En avril 2001, le Conseil du Trésor a diffusé son Cadre intégré de gestion des risques, qui se veut un outil de gestion général. Le Cadre recommande que les ministères recensent les secteurs où le risque est élevé et qu'ils atténuent ces risques. Il précise également que la gestion du risque est un processus continu, proactif et systématique. De plus, le Cadre recommande de concevoir des profils de risque, de définir la fonction de la gestion du risque, d'appliquer ce concept à la prise de décisions comme l'établissement des priorités et assurer un apprentissage continu grâce à l'échange d'information sur les leçons apprises. Nous avons constaté que le Secrétariat se trouvait aux tout premiers stades de l'application du Cadre. Par exemple, il n'a pas encore préparé de profils du risque par ministère ou par type de programme de subventions ou de contributions. Toutefois, les représentants du Secrétariat nous ont dit qu'ils considèrent les programmes de subventions et de contributions comme risqués, et ils les traitent donc différemment d'autres dépenses gouvernementales lorsqu'ils examinent les demandes présentées au Conseil du Trésor.

Il est essentiel que la politique soit claire et complète

4.38 Le Conseil du Trésor a approuvé la Politique sur les paiements de transfert révisée en juin 2000. La Politique est le cadre de contrôle général de la gestion des subventions et des contributions. Nous l'avons examinée pour établir si elle permet d'assurer un bon contrôle de la gestion.

4.39 La politique révisée constitue une amélioration importante par rapport à l'ancienne politique et elle est assez claire et exhaustive. Elle énonce les responsabilités des ministères, du Conseil du Trésor et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Elle fournit plus d'orientation aux ministères sur les pratiques de gestion prudente de l'encaisse que la politique précédente et elle accorde plus d'importance à la vérification et à l'évaluation des programmes. De plus, elle regroupe dans un même document quelques-unes des autorisations qui ont été dispersées dans l'ancienne politique, ainsi que des directives et une décision antérieure du Conseil du Trésor.

4.40 La politique révisée est plus complète et comporte davantage d'éléments obligatoires que l'ancienne politique. L'élément obligatoire le plus remarquable est la disposition de « temporisation », qui limite à cinq ans la durée des programmes de subventions et de contributions, — ils prennent tous fin en mars 2005 ou à leur date d'expiration si cette dernière est plus rapprochée. Les ministères doivent ensuite obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour renouveler ou remplacer les modalités de leurs programmes.

La politique préconise aussi une approche axée sur les résultats pour concevoir et gérer les programmes de subventions et de contributions. Les ministères doivent élaborer des cadres redditionnels et de gestion axés sur les résultats qui permettent la mesure et la communication des résultats.

Un examen rigoureux des modalités s'impose

4.41 Nous avons tenté d'établir si le Secrétariat fait un examen efficace des modalités proposées pour les programmes de subventions et de contributions. Les ministères soumettent des demandes au Conseil du Trésor dans lesquelles ils requièrent son approbation des programmes proposés. Les analystes des secteurs de programme du Secrétariat, qui ont des responsabilités associées à un portefeuille, traitent toutes les demandes des ministères de leur portefeuille. Ce sont surtout les différentes sections de la Direction du contrôleur du Secrétariat qui donnent des avis stratégiques. Cette dernière est responsable, entre autres, des politiques régissant la vérification, l'évaluation, la gestion financière et les paiements de transfert. Le concept de « guichet unique » du Secrétariat fait en sorte qu'il incombe aux analystes de programme de s'assurer que les demandes sont complètes.

4.42 Le Secrétariat a besoin d'analystes de programmes qui ont les connaissances et l'expérience requises pour faire un bon examen critique des demandes ministérielles. En moyenne, les analystes de programmes que nous avons interrogés avaient moins de deux ans d'expérience au Secrétariat. Deux facteurs généraux influent aussi sur la capacité du Secrétariat :

- la perte substantielle de la mémoire institutionnelle qui a découlé de l'Examen des programmes;
- le taux de roulement très élevé de son personnel.

4.43 En janvier 2001, les centres de décision du Secrétariat ont commencé à autoriser officiellement les modalités des programmes proposées par les ministères. Avant cette date, il n'y avait aucune approche standard pour l'examen critique des demandes de subventions et de contributions. Les analystes de programmes disposent d'une série de questions d'examen standard, mais ils ne sont pas tenus de s'assurer que les demandes y répondent. Les représentants du Secrétariat nous ont avisés que le centre de décision s'occupe de ces questions d'examen et il apparaît que l'on fait plus régulièrement un examen critique de ces demandes depuis un an.

4.44 Nous avons demandé aux représentants des ministères si le Secrétariat avait la capacité d'examiner leurs demandes et comment il s'acquittait de cette tâche. Ils nous ont répondu qu'il était parfois difficile d'obtenir la rétroaction nécessaire sur les programmes proposés, à cause du manque d'expérience des analystes et du roulement du personnel. Les représentants des ministères nous ont toutefois dit que les analystes du Secrétariat examinaient les demandes de subventions et de contributions avec plus de rigueur depuis que la politique avait été révisée. Les représentants d'un certain nombre de ministères ont fait remarquer que le centre de décision du Secrétariat pour la vérification interne n'avait pas assez d'employés pour

donner les avis et l'aide nécessaires concernant les demandes de subventions et de contributions.

4.45 Nous avons examiné 20 décisions du Conseil du Trésor portant sur des programmes nouveaux ou révisés, qui correspondent à des dépenses totales d'environ 4,3 milliards de dollars. Les dépenses relatives aux programmes s'échelonnaient entre 500 000 dollars et 728 millions de dollars, et la durée de l'aide variait d'un paiement unique à un financement continu sur plus de 15 ans. Neuf des programmes, représentant un total de 2,2 milliards de dollars, comportaient une certaine forme de prestation par des tiers, signifiant ainsi qu'une organisation à l'extérieur du gouvernement pouvait décider qui, en bout de ligne, recevrait l'argent. Neuf des 20 décisions que nous avons examinées avaient été prises avant juin 2000, et 11 avaient été prises après l'introduction de la politique révisée. Notre échantillon comprenait des programmes en vertu desquels on avait octroyé des contributions à des organisations internationales pour financer des activités de recherche et de développement et renforcer les industries culturelles. Ces contributions constituaient des stimulants économiques ayant pour objet de créer des emplois au Canada.

4.46 Lorsque nous avons examiné les décisions, nous avons vérifié si les modalités étaient conformes aux éléments de contrôle clés et à la Politique sur les paiements de transfert révisée. Nous les avons également examinées afin d'établir si elles donnaient une assurance raisonnable que les projets financés présentaient des chances de succès. Ainsi, nous avons examiné les éléments de contrôle suivants qui, à notre avis, devraient être pris en compte par le Secrétariat lorsqu'il examine les demandes proposant des programmes.

- Les buts ou les objectifs devraient être assez précis pour orienter l'élaboration des contrôles de programme, tels que les critères d'admissibilité, les critères d'évaluation des demandes de financement et des modalités de paiement raisonnables.
- La gestion du risque doit faire partie intégrante de la conception de programmes de sorte que les défaillances de contrôle possibles soient repérées dès le départ.
- Les bénéficiaires admissibles devraient représenter les particuliers ou les organisations qui étaient le plus en mesure d'atteindre les objectifs du programme.
- Les dépenses admissibles devraient être limitées aux coûts spécifiques des projets directement associés à la réussite du projet et nécessaires à cette réussite.
- Le calendrier des paiements devrait permettre d'obtenir un bon rapport coûts-résultats pour l'État.

4.47 Dans l'ensemble, bien qu'il y avait eu une nette amélioration depuis juin 2000, bon nombre des modalités de programme incluses dans les demandes que nous avons examinées ne comportaient pas au moins un ou plusieurs de ces éléments de contrôle. Par exemple, on a approuvé des programmes dont les objectifs étaient très généraux, dont les critères de rendement étaient mal définis ou n'étaient pas axés sur les résultats, dont les

dépenses admissibles comportaient peu de restrictions ou aucune, ou encore qui n'avaient pas de cadres de vérification et d'évaluation.

4.48 **Objectifs généraux.** Les objectifs de certains programmes étaient énoncés en termes très généraux. Ils fournissaient peu d'information sur les résultats que l'on devrait obtenir grâce à ces dépenses. Ils ne décrivaient pas non plus de façon plus précise les résultats escomptés. Il est fondamental d'avoir des objectifs et des résultats attendus clairs pour élaborer des stratégies de gestion du risque, des mesures du rendement et des contrôles clés; par conséquent, ils ont aussi une incidence sur les cadres de vérification et d'évaluation qui constituent l'élément central de la Politique sur les paiements de transfert.

4.49 **Définition générale de ce qu'est une dépense admissible.** Certaines modalités considéraient comme admissibles une large gamme de dépenses ou utilisaient des termes ambigus pour décrire n'importe quelle dépense engagée par le bénéficiaire. En établissant un large éventail de dépenses admissibles, il est difficile pour les ministères de restreindre les bénéficiaires à un niveau de dépenses raisonnable et de maximiser les ressources affectées à l'exécution de programme tout en réduisant au minimum les coûts indirects administratifs.

4.50 **Ni cadre de vérification ni cadre d'évaluation.** Selon la Politique sur les paiements de transfert révisée, les ministères doivent inclure des cadres de vérification et d'évaluation dans les demandes d'approbation des programmes proposés qu'ils soumettent au Conseil du Trésor. Au cours de la période qui a suivi immédiatement juin 2000, date à laquelle le Secrétariat a introduit la politique révisée, le Conseil du Trésor a approuvé certaines demandes qui ne contenaient ni cadre de vérification ni cadre d'évaluation à la condition que les ministères soumettent les cadres à l'intérieur d'une période déterminée.

4.51 Malgré ces faiblesses, nous avons observé que les modalités qui avaient été approuvées après la publication, en juin 2000, de la Politique sur les paiements de transfert révisée présentaient des améliorations. La plus importante portait sur les cadres de vérification et d'évaluation. Nous avons remarqué que le Secrétariat collaborait avec les ministères pour faire en sorte qu'ils tiennent compte des vérifications et des évaluations dans la conception de leurs programmes afin de les intégrer à la stratégie de surveillance globale.

4.52 **Exceptions à la Politique.** En vertu de la Politique sur les paiements de transfert, les ministères doivent justifier toute demande d'autorisation de faire des paiements anticipés présentée au Conseil du Trésor. Ils doivent démontrer soit que les paiements fréquents entraînent un coût administratif qui excède l'intérêt que le gouvernement perd en payant au départ, soit que l'échelonnement des paiements compromettrait les objectifs de la politique gouvernementale ou des programmes. En outre, lorsque le Conseil du Trésor approuve une exception à la disposition de gestion de trésorerie, les ministères doivent déduire du paiement de transfert le montant des revenus d'intérêt auquel ils ont renoncé, à moins d'autorisation contraire du Conseil.

4.53 Dans l'échantillon de décisions que nous avons examiné, il y avait trois cas d'autorisation de paiements anticipés, qui totalisaient 334 millions

de dollars. Dans chaque cas, la demande fournissait peu d'explications sur la raison pour laquelle les bénéficiaires avaient besoin d'un financement à l'avance. Deux cas comportaient des paiements à des fondations; les Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2001 ont soulevé un certain nombre de questions générales concernant l'utilisation des fondations par le gouvernement.

Les ministères ont besoin d'un meilleur appui

4.54 Nous avons constaté que le Secrétariat agit avec lenteur pour appuyer les ministères dans leur application de la Politique sur les paiements de transfert révisée.

4.55 Le Secrétariat a publié un bulletin d'information en mars 2001 pour clarifier certaines dispositions de la politique qui a été révisée en juin 2000. Cependant, en juin 2001, il n'avait pas encore achevé le guide prévu sur les subventions et les contributions. À l'issue de nos travaux, les représentants du Secrétariat nous ont dit qu'une ébauche de guide avait été distribuée à tous les ministères. Ils ont ajouté que le Secrétariat avait donné des séances de formation et d'information aux ministères, sur demande, et qu'il fournissait une aide continue sous d'autres formes.

4.56 Les représentants de certains ministères ont laissé entendre que les ministères n'ont pas de méthode efficace pour vérifier si les bénéficiaires reçoivent des fonds d'autres sources fédérales. Il n'existe aucune base de données centrale des bénéficiaires de fonds fédéraux. En juin 2000, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a demandé au Secrétariat d'évaluer la possibilité de constituer cette base de données. Le Secrétariat nous a dit qu'il examine la faisabilité de ce projet qui serait exécuté dans le cadre de l'initiative Gouvernement en direct.

Surveillance limitée des contrôles exercés par les ministères

4.57 Selon nos constatations, le Secrétariat a peu d'information sur les activités ministérielles pour lui permettre d'évaluer l'intégrité et le rendement des programmes de subventions et de contributions. Ce n'est que récemment qu'il a commencé à donner suite à son engagement, pris en mars 2000 dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, de surveiller activement les systèmes de contrôle ministériels.

4.58 En février 2000, le Secrétariat a pris une importante mesure en évaluant les subventions et les contributions dans tous les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a envoyé une lettre d'appel à 14 ministères pour leur demander d'évaluer leurs programmes de subventions et de contributions et la rigueur de leurs pratiques financières et de gestion. Les ministères ont fourni de l'information sur l'étendue de leurs programmes et un aperçu de leurs travaux de vérification et d'évaluation en cours. Le Secrétariat n'a pas utilisé cette information pour établir des profils du risque pour chaque ministère.

4.59 **La toute nouvelle politique sur la surveillance active.** Le Conseil du Trésor a diffusé sa politique sur la surveillance active en juin 2001. Dans cette politique, il demande au Secrétariat d'exercer une surveillance afin de détecter rapidement les problèmes relatifs aux contrôles dans les ministères. Il indique qu'il revient aux ministères de déterminer à quel moment aviser le Secrétariat au sujet de questions de gestion qui pourraient se transformer en « problèmes importants ».

4.60 La politique n'est pas conçue spécifiquement pour les programmes de subventions et de contributions — elle s'applique à tous les aspects des activités ministérielles. Le Conseil du Trésor a approuvé le versement d'une somme de 7,5 millions de dollars pour que le Secrétariat mette en œuvre la politique au cours des trois prochaines années. À la fin de notre vérification, le Secrétariat venait tout juste d'en commencer la mise en œuvre et il était encore trop tôt pour que nous puissions en évaluer l'incidence.

4.61 **Nouvelles politiques révisées sur la vérification et l'évaluation internes.** Une étude du Secrétariat, publiée en janvier 2000, laisse entendre que la vérification et l'évaluation internes ont beaucoup perdu de leur efficacité à la suite de l'Examen des programmes. Le nombre de vérificateurs internes est passé d'environ 590 en 1995 à un peu moins de 300 en 1999. Au moment de notre vérification, le Secrétariat affectait une somme de 28 millions de dollars aux ministères et aux petits organismes pour les deux prochaines années. Le Conseil espère que les ressources additionnelles rétabliront la capacité de la vérification et de l'évaluation internes dans les ministères et la capacité en matière d'élaboration de politique au Secrétariat.

4.62 En avril 2001, le Conseil du Trésor a diffusé ses politiques révisées sur la vérification et l'évaluation internes, politiques qui s'harmonisent avec la Politique sur les paiements de transfert révisée. Ces mesures constituent un pas dans la bonne direction, mais au moment de notre vérification, il était trop tôt pour déterminer si les politiques révisées avaient vraiment amélioré la gestion des subventions et des contributions. Selon nous, les ministères doivent s'assurer que leurs fonctions de vérification et d'évaluation internes ont des ressources suffisantes et sont bien gérées pour permettre à la direction et au Secrétariat de surveiller les systèmes de contrôle ministériels.

4.63 **Le Secrétariat n'est peut-être pas préparé à assumer la charge de travail qu'entraînent les subventions et les contributions.** Suivant la Politique sur les paiements de transfert, les modalités actuelles de tous les programmes de subventions et de contributions expireront au plus tard en mars 2005; avant cette date, les ministères doivent demander au Conseil du Trésor qu'il approuve le remplacement ou la révision des modalités. Cependant, le Secrétariat ne connaît pas le nombre exact de programmes qui doivent être renouvelés chaque année. Il n'a pas encore établi le niveau de ressources dont il aura besoin pour examiner les modalités révisées et pour exécuter les vérifications et les évaluations de programme à l'appui.

Peu d'information sur les problèmes systémiques

4.64 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor suive un processus pour déterminer les problèmes systémiques au niveau de la gestion des programmes de subventions et de contributions, à ce qu'il prenne des mesures correctives appropriées et à ce qu'il évalue l'efficacité de ces mesures. Pour ce faire, il devrait disposer d'une information complète et exacte sur les résultats que donnent les programmes de subventions et de contributions dans les ministères.

4.65 Le Secrétariat nous a informés qu'il avait commencé récemment à cerner les problèmes systémiques de la gestion des programmes de subventions et de contributions dans l'ensemble du gouvernement, et à prendre des mesures pour les régler. Le Secrétariat nous a également dit qu'il avait constitué des équipes responsables de portefeuille pour surveiller les questions horizontales, y compris les subventions et les contributions. De même, le Secrétariat commence à faire le suivi des résultats des vérifications et des évaluations ministérielles. Quoi qu'il en soit, il faudra du temps pour qu'il ait une vue d'ensemble de la gestion des subventions et des contributions au gouvernement.

4.66 Nous reconnaissons que la révision de la Politique sur les paiements de transfert et d'autres politiques connexes a permis au Secrétariat d'améliorer considérablement la gestion des programmes de subventions et de contributions. Néanmoins, il doit maintenant cerner les problèmes systémiques dans les ministères afin de s'assurer que les programmes atteignent les objectifs de la politique. Il n'a pas encore de plan précis à cet effet.

4.67 **Peu d'information sur la mise en œuvre de la politique révisée dans l'ensemble du gouvernement.** Le Secrétariat a indiqué que la Politique sur les paiements de transfert était l'une des cinq politiques financières qui exigent une surveillance immédiate et continue. Lorsqu'il a fait l'annonce de sa politique révisée, le gouvernement a déclaré que les ministères examineraient leur système de gestion des paiements de transfert afin de veiller à ce qu'ils tiennent compte de tous les aspects de la Politique. Le Secrétariat n'a pas encore fait de suivi auprès des ministères pour connaître les résultats de leur examen.

4.68 Néanmoins, les représentants des ministères nous ont affirmé que la Politique sur les paiements de transfert révisée avait eu une grande incidence sur la manière dont ils gèrent les subventions et les contributions; leurs pratiques administratives sont maintenant plus rigoureuses. D'après ce que nous avons observé au cours de nos vérifications des programmes, le Secrétariat a fait des efforts louables pour promouvoir les valeurs du secteur public et l'optimisation des ressources au sein des ministères.

Conclusion et recommandations

4.69 Il y a plusieurs explications aux problèmes chroniques que l'on continue de trouver au chapitre du contrôle de l'utilisation des fonds publics sous forme de subventions et de contributions.

Il faudra plusieurs années pour mettre en œuvre les révisions du cadre stratégique

4.70 Les responsabilités du Conseil du Trésor sont primordiales pour assurer un contrôle efficace dans l'ensemble du gouvernement des dépenses au titre des subventions et des contributions. Le Conseil établit le cadre stratégique général pour tous les programmes de subventions et de contributions et il approuve les modalités d'application spécifiques à chacun des programmes.

4.71 Le Conseil du Trésor a récemment fourni aux ministères un cadre stratégique complet et clair de gestion des subventions et des contributions. En particulier, les modifications apportées en juin 2000 à la Politique sur les paiements de transfert constituaient un important pas en avant. Cela dit, toutefois, des fonds publics sont encore utilisés suivant des modalités qui pourraient avoir été approuvées il y a une décennie ou plus. Il faudra plusieurs années pour reformuler toutes ces modalités de manière à ce qu'elles soient conformes à la politique révisée.

Le Secrétariat ne fournit toujours pas un soutien approprié au Conseil et aux ministères

4.72 Depuis 2000, le Secrétariat a pris d'importantes mesures pour améliorer le soutien qu'il accorde au Conseil pour la gestion des programmes de subventions et de contributions à l'échelle du gouvernement. À notre avis, il est sur la bonne voie. Par contre, à la fin de notre vérification, le Secrétariat ne s'acquittait pas encore pleinement de sa responsabilité de veiller à ce que les programmes de subventions et de contributions soient bien gérés dans tout le gouvernement. Jusqu'ici, il ne dispose que de peu d'information sur le rendement des ministères ou sur les systèmes de contrôle des programmes de subventions et de contributions, ou encore sur les progrès de la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique. Il n'a pas encore adopté de stratégie de gestion du risque dans ses propres travaux sur les subventions et les contributions et il tarde à diffuser le guide qu'il a promis sur la gestion de ces types de programmes.

Des problèmes pouvant être réglés persistent au niveau des programmes

4.73 Nous continuons de relever des problèmes importants au niveau de la gestion des subventions et des contributions dans les ministères. La responsabilité principale de tout ministère est de veiller à ce que ces programmes soient bien gérés. Les résultats de nos vérifications varient d'un programme à l'autre, et la plupart affichent un ou plusieurs problèmes importants. En même temps, nous avons pu constater que dans de nombreux secteurs, les gestionnaires et le personnel affectés aux programmes avaient respecté les normes fixées par le gouvernement.

4.74 Nous avons fait enquête auprès des agents et des gestionnaires de neuf des programmes que nous avons vérifiés. Une bonne partie d'entre eux ont déclaré qu'ils ne croyaient pas être suffisamment formés pour faire leur travail. Beaucoup croyaient qu'ils n'avaient pas assez de temps pour bien évaluer les projets avant d'en recommander le financement et pour surveiller les projets qui étaient financés. L'enquête révèle que la direction doit faire davantage pour former le personnel affecté aux programmes et veiller à ce qu'ils disposent des moyens nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités de manière satisfaisante.

4.75 Malgré les récentes modifications apportées à la politique gouvernementale, trois éléments ne sont pas pris en compte en pratique : les résultats, les risques et la relation entre ceux-ci. De par leur nature même, les contributions sont conçues pour réduire les coûts et, par conséquent, les risques que représente le financement accordé aux bénéficiaires qui exécutent des projets servant à la fois leurs propres buts et ceux du gouvernement. Une saine gestion des contributions (et des subventions qui sont utilisées de la même manière) repose donc sur une attente claire à l'égard des résultats et sur une bonne évaluation des risques connexes. En s'appuyant sur ce principe, on peut décider de la nature et de l'étendue de l'aide gouvernementale destinée à une activité et déterminer si elle permettra d'atteindre les objectifs du programme. Certains aspects de cette approche sont utilisés en pratique, mais on ne tient pas encore assez souvent compte de la relation entre les risques et les résultats pour ce qui est de la conception et des activités des programmes. Cela dit, les changements qui ont été apportés récemment à la politique gouvernementale en vigueur ciblent comme il se doit les résultats et les risques. Mais comme nous l'avons déjà remarqué, il faudra un certain temps avant que ces changements soient mis en œuvre à l'échelle du gouvernement.

Les subventions et les contributions en contexte

4.76 À notre avis, les faiblesses que nous avons décelées à l'échelle du gouvernement et dans les ministères nous en disent long sur les raisons pour lesquelles les problèmes de gestion des subventions et des contributions sont aussi persistants. Cependant, l'explication repose aussi en partie sur les caractéristiques des programmes et d'autres facteurs qui ont affaibli encore davantage le cadre de contrôle. Ces facteurs, de même que les problèmes chroniques des programmes de subventions et de contributions, augmentent substantiellement le risque de graves défaillances des contrôles comme celles que nous avons signalées à Développement des ressources humaines Canada l'année dernière. Ces questions ont été examinées plus en détail dans *Le point sur une décennie au service du Parlement, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, février 2001.

4.77 **Absence de gestion axée sur les résultats.** La gestion axée sur les résultats n'est pas encore implantée solidement au sein de l'administration fédérale. Il s'agit d'un problème particulièrement important dans le cas des programmes de subventions et de contributions puisque le gouvernement

tente d'atteindre ses objectifs par l'intermédiaire des bénéficiaires de financement. Il est essentiel pour assurer une conception et une gestion adéquates des programmes que les résultats attendus des ements versés aux bénéficiaires soient exprimés clairement.

4.78 L'information sur le rendement communiquée au Parlement n'est pas complète. Compte tenu de la lenteur avec laquelle les ministères mettent en œuvre la gestion axée sur les résultats, il n'est pas étonnant que le Parlement ne soit pas encore informé suffisamment au sujet des résultats des programmes gouvernementaux. Ce maillon essentiel de la reddition de comptes est faible, et la capacité du Parlement d'examiner de près les activités ministérielles est limitée.

4.79 Les compressions ont augmenté le niveau de stress à la fonction publique. L'exode d'employés expérimentés et de haut calibre a entraîné des pénuries de main-d'œuvre qualifiée et un accroissement de la charge de travail de ceux qui sont restés. À notre avis, ces facteurs généraux se sont ajoutés aux problèmes de longue date des programmes de subventions et de contributions et ont donné lieu à une situation où les pertes de contrôle étaient plus probables. De plus, la résolution des problèmes chroniques dépend en partie des progrès qui sont accomplis en vue de régler les grandes questions ayant trait à une saine gestion de l'administration publique fédérale.

4.80 Faire en sorte que le système fonctionne comme il le devrait. Pour notre vérification, nous nous sommes servis du cadre de contrôle et des autorisations du gouvernement. Nous avons constaté que dans bien des cas importants, la gestion des subventions et des contributions à l'échelle du gouvernement ne répond toujours pas aux normes d'une saine administration publique.

4.81 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait :

- adopter rapidement une stratégie de gestion du risque afin de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des subventions et des contributions;
- redoubler d'effort pour recueillir suffisamment d'information sur les activités ministérielles et ensuite utiliser cette information pour évaluer le rendement et l'intégrité des programmes de subventions et de contributions et prendre les mesures appropriées;
- déterminer, avant la fin de 2003, si la Politique sur les paiements de transfert révisée atteint ses objectifs;
- redoubler d'effort pour relever les problèmes de contrôle systémiques des dépenses liées aux subventions et aux contributions, prendre des mesures correctives appropriées et évaluer l'efficacité de ces mesures;
- redoubler d'effort pour donner aux ministères une orientation et des directives appropriées sur la gestion des subventions et des contributions;
- faire un examen critique et en profondeur des modalités des programmes de subventions et de contributions proposés afin de s'assurer que les résultats escomptés, les risques prévus et les contrôles connexes ont été bien définis par les ministères;

- faire en sorte que les ministères incluent dans leurs rapports sur les plans et les priorités les résultats complets et significatifs prévus pour chaque programme de subventions et de contributions de plus de cinq millions de dollars et, dans leurs rapports sur le rendement, les résultats réels obtenus dans le cadre de chacun de ces programmes.

4.82 **Profiter des quatre prochaines années.** Lorsqu'il a introduit sa Politique sur les paiements de transfert révisée, le gouvernement s'est engagé à évaluer tous ses programmes de subventions et de contributions et à approuver les nouvelles modalités au plus tard le 31 mars 2005. Cette exigence lui permet de déterminer si chaque programme de subventions et de contributions atteint l'objectif d'optimisation des ressources et s'il y a lieu de le poursuivre.

4.83 **Recommandation.** Les ministères devraient communiquer, par programme, les résultats de leurs examens au Parlement. En particulier, ils devraient indiquer s'il y a optimisation des ressources affectées à chacun des programmes et justifier sa poursuite.

4.84 **Recommandation.** Les ministères devraient veiller, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, à ce que le personnel affecté aux programmes reçoive la formation nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la Politique sur les paiements de transfert.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale. Les recommandations tiennent compte des travaux entrepris par le Secrétariat pour améliorer la gestion pangouvernementale des subventions et des contributions.

La Politique sur les paiements de transfert révisée, qui a été publiée en juin 2000, renforce l'ancien cadre de gestion et oblige les ministères à examiner, à revoir et à évaluer tous leurs programmes de subventions et de contributions. Le fait que la Politique exige des objectifs clairs, des contrôles solides, des cadres de reddition de comptes axés sur les résultats et des cadres de vérification fondés sur les risques permet de fournir une meilleure assurance que les programmes font l'objet de mécanismes de gestion, de mesure et de rapports appliqués avec diligence. Un Guide des subventions et des contributions a été publié et de nombreuses séances de formation et d'information ont été organisées pour faciliter la mise en œuvre de la nouvelle Politique.

Le Secrétariat a également renforcé le cadre de gestion en y ajoutant quatre politiques : le Cadre de gestion intégrée du risque, la nouvelle Politique sur la vérification interne, la Politique sur l'évaluation et la Politique sur la surveillance active. La Politique sur les paiements de transfert et le guide qui l'accompagne intègrent les exigences clés de chacune de ces politiques afin de fournir un cadre complet qui permette l'amélioration à long terme de la gestion des subventions et des contributions.

Pour mieux s'acquitter de son rôle de Conseil de gestion, le Secrétariat a préparé une évaluation des risques pour chacune de ses politiques, et il élabore des plans afin de gérer et de surveiller les politiques en fonction de ces évaluations. Dans certains domaines, les plans sont déjà en place. Ainsi, les fonctionnaires du Secrétariat examinent les modalités proposées de toutes les subventions et contributions et collaborent avec les ministères pour veiller à ce que chaque programme respecte entièrement les exigences de la Politique sur les paiements de transfert. En outre, les résultats des vérifications et des évaluations ministérielles font l'objet d'une surveillance proactive pour s'assurer que les ministères appliquent des cadres efficaces de contrôle de gestion et pour déceler les problèmes systémiques qui requièrent un suivi. De plus, le Secrétariat entretient des rapports ouverts avec les ministères par les biais d'un conseil consultatif interministériel afin de donner suite aux préoccupations et de garantir l'application uniforme de la Politique sur les paiements de transfert.

Ayant établi un cadre de gestion détaillé, le Secrétariat élabore maintenant des plans pour évaluer l'efficacité de la politique et toute autre amélioration qui aiderait les ministères à poursuivre la saine gestion de leurs programmes de subventions et de contributions.

4.85 Les chapitres 5, 6 et 9 contiennent des recommandations qui s'adressent particulièrement aux ministères que notre bureau a vérifiés.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification consistaient à déterminer :

- si le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont contrôlé de manière efficace dans l'ensemble du gouvernement les fonds publics qui ont été utilisés sous forme de subventions et de contributions votées;
- les causes des problèmes de contrôle dans l'ensemble du gouvernement, le cas échéant, ainsi que les progrès réalisés par le Conseil et le Secrétariat pour tenter de les régler.

Étendue et méthode

Nous avons examiné un échantillon de 20 demandes présentées au Conseil du Trésor et décisions rendues par celui-ci au cours de la période d'avril 1999 à mai 2001. Nous avons mené des entrevues auprès de représentants du Secrétariat et des ministères.

Nous avons fait enquête auprès des gestionnaires et des agents de neuf des programmes que nous avons vérifiés :

- Programme Commerce agroalimentaire, Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Programme d'appui aux communautés de langue officielle, ministère du Patrimoine canadien
- Cours de langue pour les immigrants au Canada, Citoyenneté et Immigration Canada
- Services de police des Premières nations, Solliciteur général Canada
- Programme de développement des collectivités, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Programme IDÉE-PME, Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
- Programme canadien de nutrition prénatale, Santé Canada
- Stratégie sur le VIH/sida, Santé Canada
- Fonds pour la santé de la population, Santé Canada

Critères

Nous nous attendions à ce que le Conseil du Trésor :

- établisse à l'intention des ministères une politique complète et claire pour la gestion des subventions et des contributions;
- veille à ce que les modalités des programmes de subventions et de contributions approuvés assurent un contrôle efficace.

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat :

- fasse un examen critique des modalités des programmes de subventions et de contributions proposés;
- utilise une stratégie de gestion du risque pour s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des subventions et des contributions;
- fournisse une orientation et des directives appropriées aux ministères pour la gestion des subventions et des contributions;
- recueille une information suffisante sur les activités ministérielles afin d'évaluer le rendement et l'intégrité des programmes de subventions et de contributions et à ce qu'il prenne des mesures appropriées;
- cerne les problèmes systémiques du contrôle des dépenses liées aux subventions et aux contributions, prenne des mesures correctives appropriées et évalue l'efficacité de ces mesures;
- incite les ministères à adopter les valeurs du secteur public et à appliquer le principe d'optimisation des ressources.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Peter Simeoni
Directrices : Sue Morgan, Michelle Salvail

Christian Couture
Tina Swiderski

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Simeoni.

Annexe Dépenses prévues à l'échelle du gouvernement sous forme de subventions et de contributions votées, 2001-2002

Affaires indiennes et du Nord Canada	4 338,2	Développement économique, éducation et développement social, immobilisations et entretien, administration
Anciens Combattants Canada	1 513,8	Pensions pour invalidité et décès, soins complémentaires de santé qui ne sont pas couverts par les programmes de soins de santé provinciaux
Agence canadienne de développement international	1 481,9	Aide au développement, programmes de lutte contre la faim et la malnutrition, aide humanitaire
Développement des ressources humaines Canada	1 062,8	Formation ou expérience de travail, personnes adultes invalides, initiatives pour les sans-abri, initiatives liées aux soins des enfants
Santé Canada	954,6	Services de soins de santé aux Autochtones, services de soins de santé aux jeunes enfants à risque, projets de promotion de la santé, Programme de partenariat pour l'infrastructure de la santé, recherche sur la santé, Stratégie canadienne sur le VIH/SIDA
Agriculture et Agroalimentaire Canada	809,4	Développement économique, accès aux marchés et développement des marchés
Ministère du Patrimoine canadien	797,2	Promotion des langues officielles, aide à l'industrie de l'édition et aux éditeurs canadiens de périodiques et de magazines, Fonds canadien de télévision, Programme des centres d'amitié autochtones
Industrie Canada	703,4	Développement des secteurs de l'industrie, y compris l'innovation technologique, la recherche et le développement et la création d'emplois
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	575,5	Aide à la recherche et bourses
Instituts de recherche en santé du Canada	408,9	Création et échange de nouvelles connaissances sur la santé
Défense nationale	402,1	Protection civile, appui de l'OTAN
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	393,4	Sécurité et coopération internationales, développement du commerce international, développement des marchés d'exportation
Ministère de la Justice	373,2	Programme de la justice pour les jeunes, systèmes d'aide juridique, Initiative pour des collectivités plus sûres
Citoyenneté et Immigration Canada	336,5	Intégration des nouveaux arrivants, formation linguistique, aide au rétablissement
Ministère des Finances	326,0	Réduction de la dette multilatérale
Agence de promotion économique du Canada atlantique	277,1	Développement économique régional

Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	273,4	Programme d'infrastructure, Programme des initiatives stratégiques régionales, innovation, entrepreneurship
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	223,4	Développement des entreprises, travaux d'infrastructure dans l'Ouest du Canada
Transports Canada	203,5	Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, entente sur la route transcanadienne – Terre-Neuve, services de traversiers, transport des céréales
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	146,9	Aide à la recherche et bourses
Conseil national de recherches du Canada	133,6	Aide à la recherche, développement, adoption et recherche de technologies, Grand accélérateur TRIUMF
Agence des douanes et du revenu du Canada	110,3	Frais d'administration commune des taxes de vente fédérales et provinciales
Ressources naturelles Canada	110,2	Aide au projet Hibernia, aide à la recherche et au développement, Fonds d'action pour le changement climatique
Pêches et Océans	80,6	Participation accrue des Autochtones à la pêche commerciale, Programme d'accès aux pêches, Niveau d'eau des Grands Lacs - Programme d'intervention en cas d'urgence, recherche et développement
Environnement Canada	70,2	Initiatives Environnement sain, aide aux projets liés à l'environnement et au développement durable, assainissement de l'environnement
Solliciteur général Canada	61,8	Services de police autochtones et inuits
Agence spatiale du Canada	50,0	Connaissance de l'espace, applications et développement de l'industrie
Autres ministères et organismes	67,9	
Total	**16 285,8**	

Source : *Budget principal des dépenses* de 2001-2002, Partie II

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	273,4	Programme d'infrastructure, Programme des initiatives stratégiques régionales, innovation, entrepreneurship
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	223,4	Développement des entreprises, travaux d'infrastructure dans l'Ouest du Canada
Transports Canada	203,5	Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, entente sur la route transcanadienne – Terre-Neuve, services de traversiers, transport des céréales
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	146,9	Aide à la recherche et bourses
Conseil national de recherches du Canada	133,6	Aide à la recherche, développement, adoption et recherche de technologies, Grand accélérateur TRIUMF
Agence des douanes et du revenu du Canada	110,3	Frais d'administration commune des taxes de vente fédérales et provinciales
Ressources naturelles Canada	110,2	Aide au projet Hibernia, aide à la recherche et au développement, Fonds d'action pour le changement climatique
Pêches et Océans	80,6	Participation accrue des Autochtones à la pêche commerciale, Programme d'accès aux pêches, Niveau d'eau des Grands Lacs - Programme d'intervention en cas d'urgence, recherche et développement
Environnement Canada	70,2	Initiatives Environnement sain, aide aux projets liés à l'environnement et au développement durable, assainissement de l'environnement
Solliciteur général Canada	61,8	Services de police autochtones et inuits
Agence spatiale du Canada	50,0	Connaissance de l'espace, applications et développement de l'industrie
Autres ministères et organismes	67,9	
Total	16 285,8	

Source : *Budget principal des dépenses* de 2001-2002, Partie II

Chapitre

5

Les subventions et les contributions votées

La gestion des programmes

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Aperçu de nos observations et conclusions 5

Section 1 Agriculture et Agroalimentaire Canada — Programme Commerce agroalimentaire 9

Section 2 Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec — Programme IDÉE–PME et Programme Initiatives régionales stratégiques 17

Section 3 Instituts de recherche en santé du Canada — Programme de subventions de fonctionnement 27

Section 4 Citoyenneté et Immigration Canada — Programmes de contributions pour l'établissement 37

Section 5 Ministère du Patrimoine canadien — Programme d'appui aux communautés de langue officielle 49

Section 6 Environnement Canada et Ressources naturelles Canada — Contributions versées en vertu du Fonds d'action pour le changement climatique 57

Section 7 Solliciteur général Canada — Programme des services de police des Premières nations 67

Section 8 Diversification de l'économie de l'Ouest Canada — Programme de développement des collectivités 77

Section 9 Suivi : Ministère du Patrimoine canadien — Les subventions et contributions versées en vertu du Programme du multiculturalisme (chapitre 27, 1998) 85

Section 10 Suivi : Portefeuille de l'Industrie — L'investissement dans l'innovation (chapitre 19, 1999) 87

Section 11 Suivi : Développement des ressources humaines Canada — Les subventions et les contributions (chapitre 11, 2000) 93

À propos des vérifications 115

Les subventions et les contributions votées

La gestion des programmes

Points saillants

5.1 Au cours de l'année écoulée, nous avons vérifié un certain nombre de programmes de subventions et de contributions dans plusieurs ministères et organismes. Nous avons constaté que les pratiques de gestion de ces programmes étaient inégales. Bien que les résultats de la vérification variaient d'un programme à l'autre, nous avons constaté des problèmes dans un ou plusieurs secteurs de la gestion — la conception du programme, la mesure du rendement, l'évaluation des projets et le suivi des projets — de tous les programmes.

Gestion des programmes

- La conception de la plupart des programmes doit être examinée, et plus particulièrement les résultats précis attendus en contrepartie des fonds publics dépensés.
- La direction n'a pas encore établi de stratégies de gestion des risques pour aider à assurer une exécution rentable des programmes.
- Les évaluations de programme, lorsqu'elles sont effectuées, ont souvent une étendue limitée et n'indiquent pas clairement s'il y a optimisation des ressources consacrées au programme.
- De nombreux programmes n'ont pas été vérifiés depuis plus de cinq ans.
- Le Parlement, malgré les changements apportés aux exigences en matière de rapports, reçoit toujours de l'information limitée sur le rendement des programmes.

Gestion des projets

- Les décisions de financer des projets sont souvent fondées sur des évaluations partielles ou de routine du bien-fondé des projets et de la nécessité d'un financement public.
- Le contrôle financier sur les débours de fonds publics est généralement satisfaisant, bien que des améliorations précises s'imposent dans certains cas.
- Les pratiques de suivi des projets vont de pratiques satisfaisantes de certains programmes à des pratiques qui laissent à désirer dans d'autres cas.

5.2 Nous avons effectué un suivi de trois vérifications de programmes de subventions et de contributions dont les résultats ont été communiqués antérieurement, y compris un suivi de nos travaux sur Développement des ressources humaines Canada réalisés en 2000. Dans l'ensemble, la direction a réglé de façon satisfaisante les problèmes que nous avions constatés — ce qui

indique qu'une saine gestion est possible, même si on n'y parvient pas toujours.

Contexte

5.3 Dans le présent chapitre, nous rendons compte des résultats de nos vérifications de 12 programmes de subventions et de contributions dans 9 ministères et organismes, ainsi que de nos travaux de suivi de 3 vérifications dont les résultats ont été publiés antérieurement. Nous avons examiné les principaux éléments de contrôle — une conception rigoureuse du programme, des mesures du rendement et des rapports sur le rendement appropriés, une évaluation approfondie des projets, un suivi des projets et une gestion financière appropriés.

Réaction des ministères. Les ministères que nous avons vérifiés ont indiqué qu'ils étaient d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses sont présentées dans la section du chapitre qui les concerne. Le lecteur pourra y prendre connaissance des mesures qu'ils ont déjà prises ou ont l'intention de prendre pour donner suite à nos recommandations.

Introduction

5.4 Le présent chapitre contient les résultats de nos vérifications de programmes de subventions et de contributions votées, qui sont gérés par neuf ministères et organismes. Il renferme également le suivi d'autres vérifications dont les résultats ont été publiés auparavant. Nous voulions que nos travaux portent sur des ministères et organismes dotés de programmes de subventions et de contributions relativement importants afin de déterminer la mesure dans laquelle ceux-ci sont bien gérés dans l'ensemble du gouvernement. Cette couverture nous a permis aussi d'étudier plus efficacement le rôle important que jouent le Conseil du Trésor et son Secrétariat pour ce qui est d'encourager et de garantir une bonne conception des programmes et des pratiques de gestion appropriées. Nos observations sur leur rôle sont présentées au chapitre 4.

5.5 Nous nous sommes efforcés de choisir des programmes représentatifs du plus grand nombre possible d'éléments clés des subventions et des contributions. Ces éléments comprennent le type de bénéficiaire, le type de mécanisme de prestation, la durée du financement, le secteur stratégique, la taille du ministère, le partage des coûts et le mécanisme de financement — pour les subventions, les contributions ou les deux. Nous avons choisi les programmes suivants :

- Programme Commerce agroalimentaire — Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Programme IDÉE–PME et Programme Initiatives régionales stratégiques — Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
- Programme de subventions de fonctionnement — Instituts de recherche en santé du Canada
- Programmes de contributions pour l'établissement — Citoyenneté et Immigration Canada
- Programme d'appui aux communautés de langue officielle — Ministère du Patrimoine canadien
- Contributions versées en vertu du Fonds d'action pour le changement climatique — Environnement Canada et Ressources naturelles Canada
- Programme des services de police des Premières nations — Solliciteur général Canada
- Programme de développement des collectivités — Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

5.6 Nous avons aussi effectué un suivi des vérifications précédentes des programmes suivants de subventions et de contributions :

- Ministère du Patrimoine canadien — Les subventions et contributions versées en vertu du Programme du multiculturalisme (chapitre 27, 1998)
- Portefeuille de l'Industrie — L'investissement dans l'innovation (chapitre 19, 1999)

- Développement des ressources humaines Canada — Les subventions et les contributions (chapitre 11, 2000)

Objet des vérifications

5.7 L'objectif de nos vérifications détaillées était de déterminer si les ministères exerçaient un contrôle adéquat des programmes de subventions et de contributions sélectionnés.

5.8 Nous avons cherché à déterminer si les programmes que nous avons examinés étaient gérés conformément aux règles de base énoncées par le Conseil du Trésor et le Parlement sur la gestion appropriée des fonds publics. Nous nous sommes servis de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (*LGFP*), de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et des modalités de chaque programme comme normes d'évaluation de la gestion des programmes.

5.9 Alors que la *LGFP* précise la façon dont les débours de fonds publics doivent être traités en règle générale, la Politique sur les paiements de transfert énonce les règles gouvernementales pour une gestion adéquate des subventions et des contributions ainsi que pour le débours des fonds publics. Les modalités de chaque programme établissent les processus d'évaluation des propositions de projet, d'approbation des projets et de paiement. Elles sont adaptées aux caractéristiques particulières du programme et à ses objectifs.

5.10 Le fait d'insister pour que la gestion des programmes soit conforme aux règles ne signifie pas, cependant, que le système s'en trouve plus lourd. Le contrôle des fonds publics devrait être lié directement à l'importance du projet, y compris le montant d'argent et le niveau de risque en jeu. Et ce qui est peut-être encore plus important, le gouvernement doit suivre ses propres règles lorsqu'il gère des fonds publics.

5.11 L'objectif du suivi des recommandations précédentes était de déterminer les mesures correctives prises par les ministères. À moins d'indications contraires, un suivi n'est pas une seconde vérification des mêmes questions. Il s'agit d'un rapport sur les mesures correctives que la direction nous dit qu'elle a prises ou qu'elle peut démontrer qu'elle a prises pour donner suite aux recommandations de notre vérification précédente. Nous ne cherchons pas de façon exhaustive de nouvelles preuves pour étayer ou réfuter ce que la direction nous dit, mais nous examinons la vraisemblance de ses déclarations et faisons rapport en conséquence au Parlement.

5.12 Pour plus de détails sur les vérifications, voir la rubrique « À propos des vérifications » qui se trouve à la fin du chapitre.

Aperçu de nos observations et conclusions

5.13 Dans cette section, nous passons en revue nos vérifications des programmes afin de faire des observations sur les principaux éléments de leur gestion. Nous n'avons pas ciblé de programmes individuels dans cet aperçu; nous discutons des principales responsabilités de gestion et des pratiques qui sont toujours faibles. Nos observations détaillées sur chacun des programmes se trouvent dans le reste du chapitre et tiennent compte des caractéristiques propres à chacun d'entre eux. Il est important de reconnaître que les programmes diffèrent entre eux et de reconnaître comment ces différences influent sur la façon dont les ministères et les organismes les gèrent.

5.14 Nous nous attendions à ce que la conception des programmes soit rigoureuse, à ce que les décisions de dépenser des fonds publics soient bien étayées, à ce que les débours soient bien contrôlés et à ce que l'information sur le rendement soit adéquate. Même si les résultats de la vérification variaient d'un programme à l'autre, nous avons constaté des problèmes dans un ou plusieurs de ces secteurs clés pour tous les programmes. Même si nous avons trouvé dans chaque programme des secteurs qui étaient bien gérés, nous craignons que des fonds publics ne soient à risque parce que la direction, d'une façon ou d'une autre, ne suit pas toujours les règles établies par le gouvernement pour les programmes de subventions et de contributions. Lorsque les résultats attendus sont énoncés de façon vague, que les risques ne sont pas évalués, que les évaluations des projets sont incomplètes, que le rendement n'est pas mesuré, la direction ne peut avoir l'assurance qu'il y a optimisation des ressources consacrées à ces programmes. De plus, le genre de problèmes que nous avons constatés peuvent être réglés si la direction s'en occupe. Au cours de nos vérifications des programmes, la direction a commencé à s'attaquer à bon nombre des problèmes que nous avons soulevés.

5.15 La conception d'un grand nombre de programmes doit être améliorée. Nous avons constaté que, pour beaucoup de programmes, les objectifs — les buts généraux — étaient énoncés assez clairement. Cependant, on ne décrit pas souvent les résultats précis attendus des sommes consacrées à un programme au cours d'une période donnée. Pour la plupart des programmes, il n'y a pas de stratégies de gestion des risques pour aider à exécuter le programme de façon rentable. Bien qu'il existe diverses lignes directrices et procédures pour gérer des risques particuliers lors de l'approbation et du suivi des projets, l'évaluation des risques n'a pas été intégrée de façon structurée et systématique aux pratiques de gestion des programmes. De plus, en l'absence de résultats attendus clairement énoncés, il est difficile pour la direction d'effectuer une évaluation complète des risques et, par conséquent, d'établir les contrôles appropriés.

5.16 Des programmes ne sont pas évalués ou sont évalués partiellement. L'évaluation du rendement des programmes demeure un défi pour la plupart des ministères. Six des programmes que nous avons vérifiés n'ont jamais été évalués, même s'ils existent depuis de nombreuses années. Deux des six autres programmes ont subi récemment une évaluation qui portait sur

tous les aspects pertinents du rendement. Les autres avaient été évalués et les résultats étaient en majeure partie positifs mais, à notre avis, les évaluations ne portaient pas sur tous les aspects clés du rendement. Par conséquent, les évaluations n'ont produit que de l'information limitée sur le rendement des programmes et ne répondaient que partiellement à la question de savoir s'il y a optimisation des ressources consacrées aux programmes.

5.17 **Vérification interne insuffisante.** Trois des programmes que nous avons vérifiés pour ce chapitre ont fait l'objet d'une vérification interne au cours des cinq dernières années; neuf n'en ont pas fait l'objet. Par conséquent, la direction de ces neuf programmes ne possédait que peu d'information indépendante comme celle qu'une vérification interne peut procurer, à savoir si les contrôles financiers et les autres contrôles fonctionnaient adéquatement.

5.18 **L'information sur le rendement communiquée au Parlement est limitée.** Étant donné l'information limitée qui existe sur le rendement des programmes, nous n'avons pas été surpris que le Parlement ne soit pas bien informé des résultats de ces programmes. Les rapports communiqués au Parlement fournissaient de l'information limitée ou fragmentaire (ou n'en fournissaient pas du tout) sur les résultats de plusieurs des programmes que nous avons vérifiés.

5.19 **L'évaluation des projets est souvent incomplète.** Les modalités des programmes énoncent le processus à suivre pour évaluer et approuver les demandes de subventions et de contributions. Pour de nombreux projets que nous avons examinés, nous ne pouvions pas souvent nous assurer que les évaluations avaient couvert tous les critères des modalités ou étaient suffisamment minutieuses. Les décisions d'approuver l'octroi de fonds n'étaient pas souvent appuyées par une évaluation minutieuse du bien-fondé d'un projet ou du besoin d'aide financière du requérant.

5.20 **Il est possible d'améliorer le contrôle financier de certains programmes.** Généralement, nous avons constaté que les paiements respectaient les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les modalités des programmes respectifs. Cependant, la direction de certains programmes doit mieux gérer les paiements effectués avant les besoins et veiller à rembourser uniquement les frais admissibles.

5.21 **Le suivi des projets est inégal.** Les pratiques de suivi des projets étaient inégales d'un programme à l'autre. Pour certains programmes, la direction possédait à tout moment une connaissance suffisante du rendement des projets, mais dans d'autres cas, le suivi était inadéquat et, par conséquent, la direction n'avait que peu d'occasion d'intervenir en cas de problèmes.

5.22 **Le suivi montre que des progrès satisfaisants sont réalisés.** Nos travaux de suivi des vérifications des programmes de subventions et de contributions dont nous avons rendu compte auparavant ont révélé que des progrès satisfaisants avaient été accomplis à l'égard de presque toutes les recommandations que nous avons faites. Les recommandations visaient en majeure partie des problèmes semblables à ceux que nous avons constatés au

cours des vérifications de cette année Cela nous porte à croire que la direction peut régler les pratiques qui font problème et qu'elle le fait lorsqu'elle est tenue de le faire.

Agriculture et Agroalimentaire Canada — Programme Commerce agroalimentaire

En résumé Le Programme Commerce agroalimentaire est un programme de contributions à frais partagés conçu pour appuyer l'industrie agroalimentaire canadienne dans une large gamme d'activités liées au développement de marché, à l'investissement et au commerce. Nous avons vérifié des dépenses d'environ 26 millions de dollars au titre de ce programme en 1999-2000 et en 2000-2001.

Nous avons constaté que la direction exerçait un contrôle adéquat des dépenses du Programme, qu'elle surveillait les projets de manière satisfaisante et qu'elle avait pris certaines mesures pour gérer les risques. Elle nous informe qu'elle a commencé à établir clairement les résultats escomptés du Programme. La direction recueille l'information sur les résultats des différents projets, mais elle n'en fait pas la compilation en vue d'évaluer le rendement du Programme et de communiquer l'information à ce sujet. Nous avons constaté qu'elle faisait une évaluation approfondie des projets en se fondant sur la plupart des critères requis; cependant, nous n'avons pas pu obtenir l'assurance qu'elle avait examiné comme il se doit la capacité des bénéficiaires d'exécuter les projets ou leur besoin d'aide financière.

Contexte

5.23 Le Programme Commerce agroalimentaire (PCA) a comme objectif de maintenir ou d'accroître les ventes de produits agricoles, d'aliments et de boissons canadiens au pays et à l'étranger et, par conséquent, de contribuer au maintien ou à l'accroissement des investissements et de l'emploi dans l'industrie au Canada.

5.24 Le Programme s'adresse aux producteurs agricoles et alimentaires, aux transformateurs et aux exportateurs qui se regroupent pour former des associations sans but lucratif ou encore des alliances et des institutions qui travaillent de concert avec l'industrie agroalimentaire. Le Programme donne la priorité aux projets qui font partie d'une stratégie à long terme pour les exportations de l'industrie, ainsi que de stratégies de commercialisation des produits agroalimentaires, une composante du PCA. Ces projets sont mis en œuvre par des associations ou des alliances de l'industrie agroalimentaire.

5.25 Le Programme est administré par la Direction générale des services à l'industrie et aux marchés d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Un petit secrétariat assure la supervision du Programme et ce sont des agents des directions opérationnelles de la Direction générale qui gèrent les différents projets. Les dépenses effectuées dans le cadre du Programme pour chacun des

deux exercices financiers vérifiés (1999-2000 et 2000-2001) étaient de 13 millions de dollars.

Objet de la vérification

5.26 Notre vérification couvrait le dernier exercice du Programme Commerce agroalimentaire 2000 (1999-2000) et la première année de son successeur, le Programme Commerce agroalimentaire (2000-2001), qui a commencé en avril 2000 et prendra fin en mars 2005.

5.27 La vérification visait à déterminer si le Ministère exerçait un contrôle adéquat du Programme. On trouvera plus de détails sur la vérification à la rubrique « À propos des vérifications » à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Conception du Programme

5.28 **Objectifs du Programme.** Nous nous attendions à ce que le Programme soit conçu pour obtenir des résultats, gérer les risques, assurer l'exercice d'une diligence raisonnable dans l'utilisation des fonds ainsi que la reddition de comptes à l'égard des sommes dépensées. Nous avons constaté que les objectifs du Programme étaient énoncés en termes très généraux : accroître les ventes de produits agricoles, d'aliments et de boissons canadiens au pays et à l'étranger. Ces objectifs sont conformes au soutien que donne le Ministère aux objectifs de l'industrie, c'est-à-dire accroître jusqu'à 4 p. 100 la part du marché mondial du Canada pour les exportations de produits agroalimentaires et inverser le ratio des produits primaires et des produits à valeur ajoutée (60/40 à 40/60). Cependant, la direction n'a pas fixé la contribution attendue du Programme Commerce agroalimentaire à l'atteinte de ces objectifs. Elle nous a informés qu'elle avait commencé à énoncer clairement les résultats escomptés et les moyens de faire rapport à ce sujet.

5.29 **Gestion du Programme.** Pour être admissibles, les projets doivent :

- pouvoir avoir une incidence significative sur les ventes de produits agricoles, d'aliments et de boissons canadiens au pays et à l'étranger;
- faire partie d'une stratégie à long terme pour l'industrie et être mis en œuvre par l'intermédiaire d'associations ou d'alliances de l'industrie qui représentent une partie importante de la production nationale d'une denrée ou d'un produit à valeur ajoutée quelconque;
- satisfaire aux exigences fédérales ou provinciales en matière d'évaluation environnementale.

Les requérants doivent être en mesure d'exécuter les projets et ils doivent démontrer qu'ils ont, ou qu'ils auront, les ressources financières leur permettant de s'acquitter de leurs obligations aux termes des accords de contribution.

5.30 Nous avons constaté que la direction du Programme avait élaboré des lignes directrices administratives claires pour les agents de projets responsables de l'examen des demandes, sauf en ce qui a trait au besoin de financement.

5.31 Il n'y a pas de stratégie officielle de gestion des risques. La gestion des risques a pour objet de renforcer les pratiques de gestion, la prise de décisions et l'établissement des priorités. Une stratégie de gestion des risques permet de recenser, d'analyser, d'évaluer, de surveiller et de contrôler les risques que pose la gestion des contributions. Elle aide aussi à prévenir les résultats insatisfaisants ou non souhaités. Le Programme n'est pas doté d'une stratégie officielle de gestion des risques, mais la direction a pris certaines initiatives qui ont facilité la gestion des risques. Nous avons aussi constaté qu'il y avait coordination avec d'autres programmes d'exportation fédéraux.

5.32 En mars 2000, la direction a examiné le Programme pour vérifier si des mesures adéquates étaient prévues pour faire en sorte que les bénéficiaires du financement rendent compte de leurs dépenses. Elle a aussi examiné le processus de présentation, d'examen et d'approbation des demandes, le processus de paiement, le suivi et l'évaluation finale des projets ainsi que d'autres questions importantes. En outre, la direction a mis en œuvre des procédures pour atténuer les risques liés au traitement des demandes. Par exemple, il est nécessaire de procéder à des vérifications indépendantes avant de payer les réclamations et de retenir en garantie dix pour cent de la réclamation finale jusqu'à la réception du rapport de projet final.

5.33 Recommandation. Le Ministère devrait définir clairement les résultats escomptés du Programme Commerce agroalimentaire. Il devrait également préparer une stratégie officielle d'évaluation et de gestion des risques pour les activités du Programme.

Réponse du Ministère. Le Ministère est en partie d'accord avec la première partie de la recommandation. Les objectifs du Programme Commerce agroalimentaire (PCA) sont de maintenir ou d'accroître les ventes de produits agricoles, d'aliments et de boissons au pays et à l'étranger et, par conséquent, d'aider à maintenir ou à accroître l'investissement ou l'emploi dans l'industrie au Canada. Les cinq indicateurs utilisés pour mesurer le rendement sont les ventes, les ventes à valeur ajoutée, la connaissance des produits canadiens, l'investissement et la création d'emplois au Canada. Le Ministère reconnaît le besoin de préciser les résultats attendus du Programme et compte effectivement le faire dans ses futurs rapports sur le Programme.

Le Ministère est d'accord avec la seconde partie de la recommandation. Il a mis en place un certain nombre de dispositions pour gérer le niveau de risque associé au PCA. Par exemple, le Programme rembourse généralement un maximum de 50 p. 100 des dépenses engagées et payées par les bénéficiaires (selon les conditions de l'accord légal); exige que tous les projets financés soient soumis à une vérification externe; retient 10 p. 100 du financement jusqu'à la réception des rapports finaux de vérification externe et de rendement; effectue une analyse régulière de l'évolution des dépenses pour assurer une gestion adéquate des fonds. À l'exception du paiement d'un petit nombre d'avances, le Ministère a tenu compte de la plupart des autres risques et ceux-ci sont couverts dans l'accord légal du PCA. Cependant, le Ministère compte élaborer une stratégie officielle d'évaluation et de gestion des risques

pour les activités du Programme avant le renouvellement des modalités du Programme en 2005.

Rendement du Programme

5.34 L'évaluation du Programme est limitée. Nous nous attendions à ce que la direction sache si le Programme atteignait ses objectifs. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi des lignes directrices pour l'évaluation périodique du rendement des programmes, laquelle a lieu normalement tous les cinq ans. Cette évaluation favorise une utilisation des fonds efficiente et efficace et la reddition de comptes à cet égard.

5.35 À ce jour, le Ministère n'a pas encore fait d'évaluation complète du Programme Commerce agroalimentaire. En 1998, lors de l'évaluation d'un élément du Programme, la promotion de fidélisation, le Ministère a examiné sa pertinence et son efficacité, mais il ne l'a pas comparé à d'autres programmes possibles. Il a surtout adopté des approches non quantitatives, telles que des entrevues, pour évaluer son efficacité. Néanmoins, il a conclu que cet élément du Programme aidait l'industrie canadienne à faire face à la concurrence des marchés étrangers. Nous avons aussi observé qu'il n'y avait pas eu de vérification interne du Programme.

5.36 L'information sur le rendement communiquée au Parlement doit être améliorée. En vertu de la Politique révisée sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, qui est entrée en vigueur en juin 2000, les résultats particuliers prévus pour les programmes de subventions et de contributions de plus de cinq millions de dollars doivent être énoncés clairement dans le rapport ministériel sur les plans et les priorités. Nous avons remarqué que le rapport de 2001-2002 d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ne mentionnait pas les résultats escomptés du Programme Commerce agroalimentaire.

5.37 Le *Rapport sur le rendement* de 1999-2000 du Ministère contient peu d'information sur le rendement du Programme. En effet, il n'indique que le nombre de projets approuvés au cours de cet exercice. Au niveau ministériel, il fait état d'une hausse des exportations de produits transformés (de 48 à 52 p. 100). Il ne mentionne pas de hausse des exportations directement liée au Programme et on ne trouve aucune information sur les résultats globaux des projets financés en vertu de celui-ci.

5.38 Recommandation. Le Ministère devrait faire une évaluation complète du Programme Commerce agroalimentaire. Il devrait aussi continuer à élaborer et à utiliser des indicateurs de rendement appropriés pour communiquer les résultats du Programme et des projets qu'il finance.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord. Une évaluation ministérielle du PCA doit être réalisée d'ici juin 2002. De plus, la stratégie pluriannuelle de vérification des subventions et des contributions du Ministère comprend une vérification interne du PCA qui doit être réalisée en 2004-2005.

Il existe actuellement cinq indicateurs clés pour mesurer le rendement du PCA que reflètent les objectifs du Programme. Néanmoins, l'évaluation du PCA prévue à l'hiver et au printemps 2002 portera sur les lacunes de

l'information sur le rendement et comprendra des recommandations précises en vue de réviser les indicateurs sur le rendement et d'en rendre compte, particulièrement dans le contexte du rapport ministériel sur le rendement.

Évaluation et approbation des projets

5.39 Processus d'approbation. Les requérants qui désirent obtenir un financement aux termes des Stratégies de commercialisation des produits agroalimentaires (SCPA), une composante du PCA, soumettent chaque année une stratégie de projet. Cette dernière est évaluée par un groupe de travail formé principalement de représentants d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Le groupe de travail évalue la validité de la stratégie et fait une recommandation au Comité directeur des SCPA qui examine le projet et approuve le financement.

5.40 En ce qui concerne les projets autonomes qui ne sont pas visés par les SCPA, les organisations présentent leur demande de financement directement aux agents affectés au Programme Commerce agroalimentaire. Un agent de projet est chargé d'examiner chacun de ces projets. Avant de faire une recommandation, l'agent transmet, pour examen, la demande à deux agents ministériels de centres de responsabilité différents. Tous les projets et recommandations sont examinés par un comité de gestion, qui décide si le projet doit être approuvé ou non.

5.41 La qualité des stratégies varie. Nous nous attendions à ce qu'il y ait exercice d'une diligence raisonnable dans l'approbation de chaque projet réalisé dans le cadre du Programme Commerce agroalimentaire.

5.42 Nous avons constaté que la qualité des stratégies des projets financés en vertu des SCPA était généralement satisfaisante. Cependant, 2 des 23 stratégies que nous avons examinées étaient faibles. En effet, elles ne recensaient pas les marchés prioritaires, ne fournissaient pas de prévisions quinquennales de la demande sur le marché, n'expliquaient pas les priorités du marché, n'évaluaient pas la capacité de l'industrie de satisfaire à la demande et ne précisaient pas les objectifs pouvant être atteints en cinq ans.

5.43 Problèmes relatifs à l'évaluation de la capacité financière et de la capacité de gestion. Nous nous attendions à ce que l'évaluation de chaque projet prenne en compte, à tout le moins, tous les critères d'examen comme le prévoient les modalités du Programme. Nous n'avons pu obtenir l'assurance que la capacité financière et la capacité de gestion des requérants étaient évaluées pour les différents projets que nous avons examinés. En d'autres mots, nous avons trouvé peu d'indications qu'il y avait eu une évaluation formelle de la capacité du requérant d'exécuter le projet, et le besoin d'une aide financière à obtenir du gouvernement n'était pas clairement démontré.

5.44 La direction nous a avisés que les responsables du groupe de travail évaluent la capacité financière et la capacité de gestion des requérants en se fondant sur leurs relations quotidiennes avec les associations et les secteurs de l'industrie, ainsi que sur leur connaissance de ceux-ci. Toutefois, ces évaluations ne sont pas documentées dans les dossiers de projet. Lorsque les évaluations indiquent un problème éventuel, le groupe de travail communique avec le requérant et il signale le problème au comité directeur et

à la direction du Programme. La direction a convenu de documenter officiellement, à l'avenir, l'évaluation de la capacité financière et de la capacité de gestion des requérants.

5.45 **Aucun progrès au chapitre de l'autonomie.** La plupart des projets exécutés dans le cadre des SCPA sont des activités qui se répètent sur plusieurs années. Les SCPA ont notamment comme objectif d'aider les associations commerciales à devenir autonomes. Nous nous attendions à trouver des stratégies qui aident les requérants à devenir autonomes.

5.46 Les approbations de financement contiennent des stratégies qui permettent au gouvernement fédéral de cesser sa participation, mais les agents de projets font peu d'efforts pour aider les bénéficiaires à devenir autonomes. Dans tous les projets que nous avons vérifiés, on ne savait pas si le requérant deviendrait autonome.

5.47 **Recommandation.** Le Ministère devrait veiller à ce que l'admissibilité de chaque requérant soit formellement évaluée par rapport à tous les critères établis et que l'évaluation soit documentée de manière satisfaisante.

Réponse du Ministère. Le Ministère est en partie d'accord. Il croit que chaque projet est évalué par rapport à tous les critères établis, mais reconnaît que cette information n'était pas consignée adéquatement dans tous les dossiers des projets. L'administration du Programme a déjà établi une liste de contrôle officielle pour garantir que les évaluations des requérants sont consignées adéquatement dans les dossiers des projets.

Suivi des projets et contrôles financiers

5.48 **Suivi des projets et contrôles financiers adéquats.** Nous nous attendions à ce que la direction nous donne une assurance raisonnable que le financement sert aux fins prévues. Tous les accords de contribution exigent que les bénéficiaires soumettent des rapports d'étape ou des rapports d'activité ainsi qu'un rapport à la fin du projet. On retient en garantie une partie du paiement de la réclamation finale jusqu'à la réception du rapport final. Nous avons constaté que les rapports ont été soumis plus ou moins à temps. La plupart des réclamations soumises par les requérants sont vérifiées par un vérificateur indépendant avant que les dépenses soient remboursées dans le cadre du Programme. Lorsqu'il n'y a pas de vérification, la direction examine les dépenses réclamées. De plus, trois bénéficiaires sont choisis chaque année et vérifiés afin d'établir s'ils ont respecté les conditions des accords de contribution. À notre avis, le suivi des projets et les contrôles financiers sont adéquats. Cependant, des améliorations pourraient être apportées dans quelques secteurs.

5.49 Selon les accords de contribution, les bénéficiaires sont tenus de soumettre des rapports d'étape et des rapports finals, mais nous avons constaté qu'il n'existe aucun système pour signaler la date limite de présentation de ces rapports et aucune procédure pour consigner leur réception. Les agents de projets n'examinent pas toujours les rapports finals pour vérifier dans quelle mesure les projets ont atteint les objectifs décrits dans les stratégies. Le manuel des procédures précise que les agents de projets doivent préparer une évaluation écrite à la fin des projets en vue de comparer

les résultats obtenus avec les objectifs atteints. Plusieurs des dossiers que nous avons examinés ne contenaient pas ces évaluations. La direction a indiqué qu'elles seront dorénavant effectuées.

Conclusion

5.50 Nous avons constaté que la direction exerçait un contrôle adéquat des dépenses du Programme, qu'elle surveillait les projets de manière satisfaisante et qu'elle avait pris certaines mesures pour gérer les risques. Elle nous informe qu'elle a commencé à établir clairement les résultats escomptés du Programme. La direction recueille l'information sur les résultats des différents projets, mais elle n'en fait pas la compilation en vue d'évaluer le rendement du Programme et de communiquer l'information à ce sujet. Nous avons constaté qu'elle faisait une évaluation approfondie des projets en se fondant sur la plupart des critères requis; cependant, nous n'avons pu obtenir l'assurance qu'elle avait examiné comme il se doit la capacité des bénéficiaires d'exécuter les projets ou leur besoin d'aide financière.

Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec — Programme IDÉE–PME et Programme Initiatives régionales stratégiques

En résumé Créé en 1995, le Programme IDÉE–PME (Innovation, Développement, Entrepreneurship et Exportations) destiné aux petites et moyennes entreprises (PME) vise à permettre à celles-ci d'accroître leurs occasions d'affaires et ainsi de participer plus activement à la mise en valeur des potentiels de développement de toutes les régions du Québec. Le Programme Initiatives régionales stratégiques (IRS) finance des initiatives réalisées par des partenaires privés ou publics et vise à contribuer au développement économique en vue de stimuler l'investissement et la création d'emplois. Nous avons examiné des dépenses de 90 millions de dollars, effectuées au titre de ces deux programmes au cours de la période allant d'avril 1999 à septembre 2000.

Une évaluation du Programme IDÉE–PME réalisée en 2000 a porté sur son efficacité et sa pertinence et a démontré qu'il avait connu du succès. Nous avons constaté que dans l'ensemble, l'analyse des demandes présentées dans le cadre des deux programmes était complète et approfondie, mais nous n'avons pu nous assurer que l'évaluation du niveau des risques et des résultats attendus de certains projets était adéquate. Nous sommes en général satisfaits des contrôles financiers que l'Agence de développement économique pour les régions du Québec (l'Agence) exerce sur les dépenses de projets, sauf en ce qui a trait aux paiements anticipés. De plus, elle a instauré en décembre 1999 de nouvelles mesures qui devraient améliorer le suivi des résultats des projets.

Contexte

5.51 Le Programme IDÉE–PME finance des projets qui s'inscrivent dans les trois axes d'intervention suivants : innovation, recherche et développement, design; développement des marchés et exportations; entrepreneurship et développement du climat des affaires.

5.52 Le Programme Initiatives régionales stratégiques (IRS) a été instauré en 1997 et finance des initiatives réalisées par des partenaires privés ou publics. Le Programme poursuit les objectifs suivants : contribuer à la réalisation d'occasions de développement économique afin de stimuler l'investissement et la création d'emplois; assurer la cohérence des mesures gouvernementales fédérales pour permettre une gestion horizontale efficace. Le Programme privilégie quatre axes d'intervention : développement de la capacité technologique des régions; développement touristique international; soutien à la capacité d'attraction et de rayonnement international des régions

du Québec; soutien à la capacité d'adaptation des régions au nouveau contexte de mondialisation.

5.53 De 1996 à 2001, 3 000 projets ont bénéficié d'une contribution moyenne de 103 000 $ en vertu du Programme IDÉE–PME. Les chiffres correspondants pour le Programme IRS sont 426 projets et 491 000 $, respectivement. Les dépenses annuelles pour ces deux programmes ont totalisé 104 millions de dollars au cours des exercices 1999-2000 et 2000-2001.

5.54 La prestation de ces programmes relève de l'Agence de développement économique pour les régions du Québec. Elle compte 160 employés qui travaillent au siège social et dans les 14 bureaux régionaux; elle dispose d'un budget annuel de fonctionnement de 12 millions de dollars.

Objet de la vérification

5.55 La vérification avait pour objet de déterminer si l'Agence contrôlait adéquatement les Programmes IDÉE–PME et IRS. Nous avons examiné des contributions dans le cadre du Programme IDÉE–PME, choisies parmi les déboursés de 76 millions de dollars versés entre le 1er avril 1999 et le 30 septembre 2000, et des contributions au titre du Programme IRS représentant des déboursés de 14 millions de dollars au cours de la même période.

5.56 D'autres détails au sujet de la vérification sont présentés à la fin du présent chapitre à la rubrique « À propos des vérifications ».

Observations et recommandations

Conception des programmes

5.57 Dès la mise en œuvre des Programmes IDÉE–PME et IRS, l'Agence a élaboré un cadre de gestion détaillé. Ce cadre précise et complète les modalités approuvées par le Conseil du Trésor. Il énonce les objectifs des programmes, les critères d'évaluation des projets et, pour chacun des axes d'intervention, les objectifs et les priorités de l'Agence, les critères d'admissibilité (clientèle, activités et coûts) ainsi que le genre et le niveau d'aide autorisés. À notre avis, ce cadre est pertinent et clair.

5.58 **Amélioration de la gestion des programmes.** Depuis la création des programmes et, plus particulièrement depuis 1997, l'Agence a réalisé diverses enquêtes, analyses, vérifications internes et évaluations ayant trait à la gestion et au rendement des programmes. À la suite des constatations et des recommandations qui ont découlé de ces multiples travaux, l'Agence a apporté plusieurs améliorations à son cadre de gestion et à ses pratiques. Elle a notamment précisé certains éléments de son cadre, rédigé des documents de référence pour fins d'analyse et de suivi des projets, élaboré une politique de mesure du rendement et mis au point des outils dans ce domaine, et formé le personnel en conséquence.

Rendement des programmes

5.59 Nous reconnaissons les efforts consentis par l'Agence pour évaluer le rendement de manière continue et cerner les leçons apprises tout au long des cinq années de prestation du Programme IDÉE–PME. L'Agence a compilé les résultats des principales évaluations, enquêtes et vérifications effectuées et présenté cette compilation dans un rapport d'évaluation sommative.

5.60 On trouve dans ce rapport d'évaluation les remarques suivantes : le Programme IDÉE–PME a obtenu des résultats importants au niveau de l'emploi et de la rentabilité des entreprises qu'il a aidées; les objectifs généraux visés par le Programme sont toujours pertinents; le Programme répond aux besoins des petites et moyennes entreprises réparties sur l'ensemble du territoire du Québec; on doit continuer d'adapter le Programme aux réalités régionales; le niveau de satisfaction de la clientèle à l'égard des services reçus est élevé. Le rapport propose certaines améliorations au niveau des pratiques de gestion, de la prestation des services et de la gestion des partenariats.

5.61 Une évaluation du Programme IRS est prévue pour 2001-2002.

La qualité de l'information communiquée au Parlement s'est améliorée

5.62 Dans le chapitre 19 de notre rapport de décembre 2000, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », nous avons souligné l'amélioration continue de l'information communiquée par l'Agence au cours des dernières années. Notre vérification de cette année a porté sur l'information fournie sur les Programmes IDÉE–PME et IRS dans son *Rapport sur le rendement* de 1999-2000.

5.63 Dans ce rapport, l'Agence fournit un portrait global de sa clientèle, de ses activités et du contexte dans lequel elle intervient. Elle décrit ses réalisations ainsi que celles des groupes partenaires, les leçons tirées de ses différentes évaluations et enquêtes et les moyens qu'elle compte prendre pour améliorer ses pratiques. De plus, bien que le Rapport sur le rendement mette l'accent sur les résultats obtenus au cours des 12 derniers mois, il indique les répercussions à long terme des activités de l'Agence sur le niveau de l'emploi dans les petites et moyennes entreprises.

5.64 D'après notre examen, certaines améliorations sont encore nécessaires, particulièrement en ce qui a trait à la clarté des résultats escomptés de chaque engagement clé, à l'explication des limites des méthodes pour mesurer le rendement, à la présentation de l'information de façon plus équilibrée et à la divulgation de la part de financement de l'Agence à des projets d'envergure, notamment dans le cadre du Programme IRS. Nous avons noté que l'Agence s'est bien conformée aux exigences de rapport de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002.

Évaluation et approbation des projets

5.65 En vertu des modalités des deux programmes, la décision d'investir dans un projet et le niveau d'aide à accorder sont fonction des critères suivants : conformité du projet aux objectifs et priorités de l'Agence et à celles de la région; éventuelle incidence économique et commerciale sur l'entreprise et la région; la capacité stratégique, technique et financière du client; le niveau de risque couru; l'incidence du projet sur le développement durable; la disponibilité des fonds. Le Programme IRS comporte d'autres critères : l'effet de levier de la contribution sur la décision de réaliser le projet selon l'ampleur et le calendrier prévus; la priorité accordée au projet par la collectivité et la participation de cette dernière à son financement, et la capacité de générer des fonds. En vertu d'une directive interne, les effets incitatifs des contributions versées dans le cadre du Programme IDÉE–PME doivent également être analysés.

5.66 Nous nous attendions à ce que la décision d'investir dans un projet ainsi que le niveau d'aide autorisé tiennent compte de tous ces critères et soient adéquatement appuyés. Les projets qui représentent une valeur ajoutée pour l'Agence et le gouvernement sont ceux qui permettent d'optimiser l'utilisation des fonds publics disponibles et d'obtenir les résultats escomptés. L'évaluation des propositions de projets doit donc tenir compte des avantages pour l'Agence d'investir dans de tels projets et des effets incitatifs de sa contribution.

5.67 Les projets examinés répondaient en général aux objectifs des programmes. L'évaluation des demandes était appropriée en ce qui a trait à l'analyse des critères suivants : la capacité stratégique, technique et financière du requérant, et l'incidence éventuelle du projet sur le développement durable. Elle faisait ressortir dans la majorité des cas l'effet incitatif de la contribution.

5.68 Cependant, notre vérification a relevé des lacunes au niveau de l'évaluation du risque que pose le projet et des résultats économiques et commerciaux attendus. Nous estimons que pour 50 millions de dollars de déboursés effectués entre le 1er avril 1999 et le 30 septembre 2000, sur un montant total vérifié de 90 millions de dollars, nous n'avons pu nous assurer que le niveau de l'analyse d'au moins un de ces deux critères était adéquat.

5.69 **L'évaluation des risques liés au projet n'est pas uniforme.** Nous avons noté que pour 56 p. 100 des projets examinés, les analyses ne comportaient pas de conclusion sur le niveau de risque couru. Dans la plupart des cas, différents éléments sont mentionnés mais aucune évaluation finale n'est effectuée. Les discussions avec le personnel nous ont permis de constater que la notion de risque n'est pas comprise de la même façon par tous. Pour certains, le risque se limite au non-remboursement d'une contribution, lorsqu'elle est remboursable. Pour d'autres, bien que l'évaluation des risques ne soit pas clairement documentée, les conditions spéciales exigées dans l'accord de contribution tiennent compte de cette évaluation; cependant, il n'est pas toujours évident de relier ces conditions aux éléments de risque cernés. Certains nous ont mentionné que si le niveau de risque n'est pas indiqué, c'est qu'il est faible; cependant, leurs conclusions n'étaient pas appuyées par une analyse formelle.

5.70 **Gérer en fonction des risques.** Nous n'avons pas trouvé de directive ministérielle qui oriente la vérification des paiements et le suivi des projets en fonction des risques ni de stratégie officielle de gestion des risques. L'Agence utilise un outil d'évaluation de la cote de risque depuis décembre 1999 pour évaluer le risque de non-remboursement des contributions. Cet outil permet aux fonctionnaires d'accorder une cote, selon une échelle de points, à différents aspects du projet et de l'organisation tels que la situation financière, les compétences et l'expérience des gestionnaires ainsi que les risques techniques et commerciaux associés au projet. Cette pratique est très valable. Cependant, l'Agence pourrait utiliser cet outil pour tous les projets et ajouter des critères d'évaluation des risques. L'évaluation des risques serait non seulement utilisée dans la prise de décision d'investir dans un projet mais aussi pour mieux cibler les contrôles financiers et le suivi du rendement des projets.

5.71 **L'incidence économique et commerciale attendue des projets n'est pas assez précise.** Dans le but de diversifier les modes de prestation des services, l'Agence finance des organismes qui offrent des services aux PME afin de profiter de leurs connaissances et de leur expertise dans des domaines spécifiques. Compte tenu du rôle d'intermédiaire que jouent ces organismes entre l'Agence et les PME, nous nous serions attendus à ce que les accords de contribution indiquent les résultats escomptés des projets dans des termes clairs, concrets et mesurables afin d'atteindre l'incidence économique et commerciale visée par le Programme.

5.72 Les résultats escomptés n'étaient pas clairement énoncés dans les accords de contribution pour 36 p. 100 des projets examinés. De plus, la description et l'objectif du projet étaient formulés en termes vagues et très généraux. Par exemple, « permettre la poursuite des activités notamment.... » et « assurer l'existence de l'organisme dont la mission consiste à... consolider les opérations et développer de nouvelles activités ».

5.73 L'Agence a déjà reconnu cette lacune dans un document intitulé *Leçons apprises des examens réalisés lors de l'exercice financier 1998-1999*. À la fin de décembre 1999, l'Agence a élaboré un cadre de mesure continue du rendement des projets réalisés par des organismes sans but lucratif. Depuis cette date, tous les accords conclus avec ces organismes doivent inclure, pour chaque projet, une définition des objectifs, les résultats escomptés à court terme (extrants) et à moyen terme ainsi que les indicateurs de rendement. Un outil de suivi du rendement a aussi été mis au point. De plus, le personnel a reçu une formation sur la mesure continue du rendement et le rôle des groupes intermédiaires.

5.74 Jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu d'examen de ces outils ni de comparaison structurée de leur contenu et de leur qualité. Un tel exercice permettrait de recenser les bonnes pratiques ainsi que les leçons apprises et d'apporter les améliorations nécessaires.

5.75 **Le niveau de financement accordé doit être justifié.** Le cadre de gestion du Programme IDÉE–PME limite de façon générale le montant de financement à 50 p. 100 des coûts admissibles. Toutefois, il est possible de

déroger à cette règle s'il est démontré qu'un taux d'aide supérieur est nécessaire. Nous avons constaté que, pour cinq des onze projets vérifiés dont le taux de financement dépassait cette limite, le dépassement n'avait pas été adéquatement justifié. Le dépassement de la limite totalisait 1,6 million de dollars dans ces 5 cas.

5.76 **Recommandation.** L'Agence devrait s'assurer que le niveau de risque et l'incidence économique et commerciale des projets sont minutieusement évalués et elle devrait justifier adéquatement le financement accordé qui dépasse la limite établie.

Réponse de l'Agence. L'Agence évalue déjà de façon systématique le risque lié au non-remboursement d'une contribution. Toutefois, l'Agence revoit actuellement son modèle d'évaluation qui comprend une section spécifique sur le niveau de risque couru, tant en termes financiers qu'au niveau des résultats attendus.

L'Agence a réalisé, à l'été 2001, une étude sur les organismes intermédiaires afin de recenser les meilleures pratiques dans l'établissement des résultats escomptés, de cerner les lacunes et de proposer des solutions. Cette étude permettra, entre autres, de mieux évaluer l'incidence économique et commerciale des projets.

Les cadres de gestion des programmes exigent déjà que le financement qui dépasse la limite établie dans ces cadres soit bien justifié. Afin de préciser davantage ce point, nous modifierons le sommaire de l'examen des projets pour exiger ces justifications lorsque le taux de financement dépassera la limite établie dans le cadre de gestion.

Suivi des projets et contrôles financiers

Gestion et contrôles financiers

5.77 De façon générale, nous avons constaté que la vérification des demandes de remboursement des dépenses était adéquate et que les contributions versées correspondaient aux coûts admissibles autorisés. Toutefois, l'Agence devrait clarifier ses attentes pour ce qui est de l'étendue et de la nature de la vérification afin d'assurer une certaine uniformité et de tenir compte des risques liés aux projets. Les nouvelles procédures de paiements instaurées à l'automne 1999 prévoient, entre autres, la possibilité d'exiger dans l'accord un rapport d'expert-comptable sur les coûts réclamés. L'Agence n'a fourni aucune directive écrite aux gestionnaires pour les guider dans leur décision d'exiger ou non un tel rapport.

5.78 **Les paiements anticipés ne sont pas adéquatement appuyés.** La Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor permet le versement de paiements anticipés lorsque ceux-ci sont « fondés sur des principes de gestion prudente de la trésorerie », c'est-à-dire que le montant de chaque paiement anticipé doit être limité aux besoins de trésorerie immédiats d'après les prévisions mensuelles d'encaisse du bénéficiaire, en tenant compte de tout paiement anticipé non réglé. Nous nous attendions à ce que l'Agence se conforme aux exigences de cette politique.

5.79 Des avances ont été versées pour 25 projets de notre échantillon. Selon l'Agence, les paiements anticipés visent surtout à aider les organismes sans but lucratif et les entreprises privées au moment de la mise en marche de projets qui favoriseront le bien-être économique de la population canadienne. Nous avons noté que pour 21 des 25 projets, les avances n'étaient pas appuyées par un état de flux de trésorerie, tel que requis. Dans 9 cas, la réclamation des coûts avait été reçue entre 6 et 24 mois après le versement du paiement anticipé, et le montant réclamé n'était pas toujours aussi important que le montant versé à l'avance. Cela met en question les montants de ces avances. Nous avons relevé, par exemple, un cas où un organisme a reçu, en mars 2000, une avance de 2,9 millions de dollars fondée sur une estimation de ses dépenses pour deux mois, soit mars et avril. Les prévisions représentaient 80 p. 100 de l'enveloppe totale allouée à l'organisme pour des services de consultants pour la durée du projet qui est de cinq ans. Une réclamation des coûts réels n'avait toujours pas été présentée en décembre 2000.

5.80 Les vérificateurs internes ont émis des commentaires semblables dans leur rapport d'octobre 2000. L'Agence nous a informés qu'elle a depuis ajusté sa politique interne sur les paiements anticipés en fonction de celle du Conseil du Trésor.

5.81 **Recommandation.** L'Agence devrait se conformer à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements anticipés.

Réponse de l'Agence. L'Agence a déjà donné suite aux commentaires des vérificateurs internes à cet égard en octobre 2000. Elle a depuis ajusté sa politique interne sur les paiements anticipés à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

Suivi des projets

5.82 Nous nous attendions à ce que l'Agence connaisse le rendement des projets qu'elle finance, tant les activités menées que les résultats obtenus. Nous nous attendions donc à ce qu'un suivi approprié soit effectué en cours de projet et à la fin de celui-ci.

5.83 **Un suivi raisonnable est effectué dans la majorité des cas.** Nous avons constaté qu'un suivi approprié de l'avancement des projets est effectué dans la majorité des cas et que celui-ci est documenté. L'Agence fait le suivi de diverses façons, notamment en examinant les rapports d'activités remis lors des demandes de remboursement des dépenses, en revoyant les rapports de suivi trimestriel instaurés en juillet 1999 et en participant, en tant que membre observateur, aux réunions de conseils d'administration ou de comités de direction de plusieurs organismes sans but lucratif.

5.84 **La mesure du rendement devrait être améliorée.** Nous avons aussi vérifié si l'Agence évaluait les résultats à la fin des projets. Sur 22 projets terminés, certains résultats ont été mesurés pour 15 projets (68 p. 100). Par contre, rien n'indique qu'une analyse comparative et explicative des écarts importants entre les résultats attendus et ceux obtenus ait été effectuée. De plus, les objectifs initiaux n'étaient pas clairs et mesurables

pour huit projets d'organismes sans but lucratif. Par conséquent, bien que l'Agence mesure le rendement des projets, elle ne peut conclure sur l'atteinte des résultats. Il s'agit là de lacunes importantes parce que l'Agence a renouvelé les accords de contribution avec un certain nombre d'organismes sans but lucratif.

5.85 Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'Agence a commencé à mesurer de façon continue le rendement de tous les projets approuvés après 1999, qui sont réalisés par des organismes sans but lucratif. Les accords de contribution examinés, qui ont été approuvés après cette date, contenaient l'information nécessaire.

5.86 Depuis 1997, l'Agence mène des enquêtes annuelles auprès de sa clientèle de PME. Ces enquêtes lui permettent de mesurer le rendement des projets qu'elle a autorisés au cours de l'année ainsi que la satisfaction de la clientèle. Elle a réalisé deux enquêtes à long terme afin de déterminer le rendement des projets trois ans après le versement de la contribution. Nous n'avons pas examiné en profondeur la méthodologie utilisée ainsi que les résultats de ces enquêtes. Par conséquent, nous ne pouvons juger de la qualité de l'information. Cependant, ces initiatives sont intéressantes et peuvent fournir une information valable sur les résultats dans le cadre d'un processus de mesure continue du rendement.

5.87 **Recommandation.** L'Agence devrait :

- faire en sorte de déterminer les résultats attendus au début des projets, de les formuler en termes concrets et mesurables et de les assortir d'une échéance;
- s'assurer que les écarts entre les résultats escomptés et les résultats obtenus sont analysés et tenir compte de cette information lors du renouvellement des accords.

Réponse de l'Agence. L'Agence a instauré en décembre 1999 la mesure du rendement de tous les projets. De plus, elle est à mettre sur pied un programme de formation sur l'évaluation du rendement qui sera offert à l'ensemble des conseillers au cours du présent exercice. Cette formation portera particulièrement sur la définition des résultats escomptés en termes concrets et mesurables. Les conseillers seront mieux habilités à préciser, dès le début des projets, les résultats attendus et les échéanciers prévus en fonction de la nature du projet.

En outre, l'Agence a élaboré une fiche sur les résultats obtenus dans le cas de projets réalisés notamment avec des organismes intermédiaires. Cette fiche permet de comparer les résultats réels et les résultats attendus, d'expliquer les écarts et de décrire les mesures à prendre pour corriger la situation, s'il y a lieu. Cette évaluation des résultats servira de base d'analyse lors du renouvellement des accords.

Conclusion

5.88 Une évaluation du Programme IDÉE–PME réalisée en 2000 a porté sur son efficacité et sa pertinence et a démontré qu'il avait connu du succès. Nous avons constaté que dans l'ensemble, l'analyse des demandes présentées dans le cadre des deux programmes était complète et approfondie, mais nous n'avons pu nous assurer que l'évaluation du niveau des risques et des résultats attendus de certains projets était adéquate. Nous sommes en général satisfaits des contrôles financiers que l'Agence exerce sur les dépenses de projets, sauf en ce qui a trait aux paiements anticipés. De plus, elle a instauré en décembre 1999 de nouvelles mesures qui devraient améliorer le suivi des résultats des projets.

Instituts de recherche en santé du Canada — Programme de subventions de fonctionnement

En résumé Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) a vu le jour en juin 2000. Ses programmes s'appuient sur ceux du Conseil de recherches médicales, dont les débuts remontaient à 1969. IRSC a pour objectif d'exceller, selon les normes d'excellence scientifique reconnues à l'échelle internationale, dans la création de nouvelles connaissances qui permettront, par leur application, d'améliorer la santé de la population canadienne, d'offrir de meilleurs produits et services de santé et de renforcer le système canadien de soins de santé. Nous avons vérifié les dépenses de cette organisation (IRSC) au titre des subventions de fonctionnement en recherche, dépenses qui totalisaient 190 millions de dollars en 2000-2001.

Nous avons constaté qu'IRSC avait effectué une évaluation approfondie et complète des demandes de subventions de fonctionnement. IRSC applique un système rigoureux d'examen par les pairs pour sélectionner les projets à financer. Toutefois, elle doit surveiller de plus près le rythme avec lequel les chercheurs utilisent les fonds et assurer un meilleur suivi des résultats de la recherche. Elle doit également améliorer l'évaluation du rendement des programmes et les rapports qui en présentent les résultats.

Contexte

5.89 Le mandat confié à « Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) » renferme tous les éléments de celui de l'ancien Conseil de recherches médicales : promouvoir et appuyer la recherche en sciences de la santé grâce au financement de la recherche et de la formation des chercheurs travaillant dans les universités, les établissements de recherche et les hôpitaux du Canada. Toutefois, IRSC est chargée d'un mandat beaucoup plus large, qui prévoit notamment des consultations et des partenariats intersectoriels, interprovinciaux ou internationaux. Elle a aussi pour mandat d'utiliser les nouvelles connaissances pour innover dans le domaine de la santé. Formée d'instituts virtuels de partout au Canada qui s'intéressent à des secteurs particuliers de la santé ou à la santé de populations précises, IRSC possède une structure beaucoup plus intégrée que celle de son prédécesseur.

5.90 Nous avons vérifié le Programme de subventions de fonctionnement d'IRSC. Comme cette vérification a débuté environ six mois après la création de l'organisation, le Programme était essentiellement le même que celui qu'offrait le Conseil de recherches médicales au moment où ses éléments d'actif et de passif, son programme de subventions et ses autres sources de financement ont été transférés à IRSC.

5.91 La pièce 5.1 présente les dépenses totales au titre des subventions et des bourses octroyées au cours des trois dernières années. Les subventions de fonctionnement sont destinées à des projets axés sur des objectifs de recherche bien définis. Les projets sont confiés à des équipes dirigées par un ou plusieurs chercheurs. Les subventions peuvent s'échelonner sur des périodes de six mois à cinq ans.

Pièce 5.1 Dépenses en subventions et en bourses, de 1999 à 2001 (en millions de dollars)

Subventions et bourses	1998-1999[1]	1999-2000[1]	2000-2001[2]
Subventions de recherche (y compris les subventions de fonctionnement)	210	217	269
Autres subventions et bourses	49	79	106
Total	259	296	370

[illegible]

Objet de la vérification

5.92 Notre vérification a porté sur les paiements versés au titre du Programme de subventions de fonctionnement durant l'exercice [illegible]. Les subventions de fonctionnement se sont élevées à environ [illegible] de dollars pendant cet exercice. Notre vérification a porté sur un échantillon de dossiers de projets. Nous avons interviewé des représentants des IRSC, des membres de comités de sélection [illegible]. Nous avons rencontré des bénéficiaires de subventions et des représentants d'organismes de recherche. Nous avons aussi pris connaissance de la documentation portant sur des programmes similaires [illegible].

5.93 La vérification avait pour but de déterminer si les IRSC exercent un contrôle suffisant sur les subventions de fonctionnement [illegible]. À propos de la vérification, à la fin du chapitre, présente des précisions sur la vérification.

Observations et recommandations

5.94 **Objectifs du Programme.** [illegible] s'assure que les programmes de subventions [illegible] résultats, gèrent les risques, assurent l'exercice [illegible] l'utilisation des fonds ainsi que la reddition de comptes [illegible] dépenses. Nous avons constaté que la direction du programme de subventions de recherche a défini des [illegible]. Ceux-ci sont conformes au mandat [illegible]. IRSC a pour mandat d'exceller, selon les normes [illegible]

5.91 La pièce 5.1 présente les dépenses totales au titre des subventions et des bourses octroyées au cours des trois dernières années. Les subventions de fonctionnement sont destinées à des projets axés sur des objectifs de recherche bien définis. Les projets sont confiés à des équipes, dirigées par un ou plusieurs chercheurs. Les subventions peuvent s'échelonner sur des périodes de six mois à cinq ans.

Pièce 5.1 Dépenses en subventions et en bourses, de 1999 à 2001 (en millions de dollars)

Subventions de recherche (y compris les subventions de fonctionnement)	210	217	265
Autres subventions et bourses	49	79	105

[1]Conseil de recherches médicales
[2]Conseil de recherches médicales et Instituts de recherche en santé du Canada

Objet de la vérification

5.92 Notre vérification a porté sur les paiements versés au titre du Programme de subventions de fonctionnement durant l'exercice 2000-2001. Les subventions de fonctionnement se sont élevées à environ 190 millions de dollars pendant cet exercice. Notre vérification a porté sur un échantillon de dossiers de projets. Nous avons interviewé des représentants d'IRSC, des membres de comités de sélection et des gestionnaires de subventions. Nous avons rencontré des bénéficiaires de subventions et des représentants d'autres organismes de recherche. Nous avons aussi pris connaissance de la documentation portant sur des programmes similaires d'autres pays.

5.93 La vérification avait pour objet de déterminer si IRSC exerce un contrôle suffisant sur les subventions de fonctionnement. La rubrique « À propos des vérifications », à la fin du chapitre, présente d'autres précisions sur la vérification.

Observations et recommandations

Conception du Programme

5.94 **Objectifs du Programme.** Nous nous attendions à ce que la direction s'assure que les programmes de subventions soient conçus pour obtenir des résultats, gérer les risques, assurer l'exercice d'une diligence raisonnable dans l'utilisation des fonds ainsi que la reddition de comptes à l'égard des sommes dépensées. Nous avons constaté que la direction du programme de subventions de recherche a défini des objectifs suffisamment clairs. Ceux-ci sont conformes au mandat et aux politiques de l'organisation. IRSC a pour mandat d'exceller, selon les normes d'excellence reconnues à

l'échelle internationale, dans la création de nouvelles connaissances qui permettront, par leur application, d'améliorer la santé de la population canadienne, d'offrir de meilleurs produits et services de santé, et de renforcer le système canadien de soins de santé.

5.95 Il n'y a pas de stratégie officielle de gestion des risques. La gestion des risques vise à renforcer les pratiques de gestion, la prise de décisions et l'établissement des priorités. IRSC n'a élaboré aucune stratégie officielle pour cerner et gérer les risques liés aux activités de ses programmes. Grâce à une telle stratégie, elle serait en meilleure position pour cerner, analyser, évaluer, surveiller et contrôler les risques liés à chaque étape du cycle des subventions, tout en évitant d'obtenir des résultats insatisfaisants ou imprévus. Néanmoins, pour gérer certains risques précis, IRSC a mis en place des processus et des procédures, par exemple des systèmes de vérification des données, des comités de surveillance, des politiques relatives aux conflits d'intérêts et à la confidentialité, ainsi que des méthodes de sélection des personnes les plus qualifiées pour examiner les demandes de subventions. La direction d'IRSC nous a informés que l'organisation allait se doter d'une stratégie d'évaluation et de gestion des risques durant l'exercice 2001-2002.

5.96 IRSC s'emploie à établir une fonction de vérification interne. La vérification et l'évaluation internes constituent des éléments essentiels du contrôle interne. Ces activités pourraient jouer un rôle important quant au suivi des projets et aux contrôles financiers. La direction d'IRSC n'a pas établi de fonction de vérification interne. Par conséquent, le Programme de subventions de fonctionnement n'a fait l'objet d'aucune vérification. Durant notre vérification, IRSC a demandé des ressources supplémentaires afin d'établir des fonctions de vérification et d'évaluation internes des programmes. Récemment, elle a élaboré une politique de vérification interne, qu'elle s'apprête à mettre en œuvre.

5.97 Recommandation. IRSC devrait mettre au point une stratégie officielle d'évaluation et de gestion des risques et établir une fonction de vérification interne.

Réponse d'IRSC. En tant que nouvel organisme lancé en juin 2000, IRSC renforce ses principales fonctions pour poursuivre son objectif de devenir une organisation modèle axée sur les résultats. Nous nous soumettons actuellement à une évaluation des risques à l'échelle de l'organisation comme première étape de l'élaboration d'une stratégie officielle de gestion des risques. Nous établirons par la suite une fonction de vérification interne qui sera dotée de ressources adéquates.

Rendement du Programme

5.98 On trouve peu d'information sur le rendement du Programme. Nous nous attendions à ce que la direction sache si le Programme produit les résultats escomptés. Les programmes du gouvernement sont censés être évalués périodiquement, normalement tous les cinq ans. Ces évaluations favorisent l'efficacité, l'efficience et la responsabilisation en ce qui concerne les dépenses de programme.

5.99 Nous avons constaté que la direction a effectué quelques études portant sur le Programme de subventions de fonctionnement et sur d'autres programmes de subventions. Toutefois, elle n'a pas évalué spécifiquement les quatre aspects énoncés dans le guide d'évaluation du Conseil du Trésor : la raison d'être d'un programme, ses retombées, la réalisation des objectifs et les solutions de rechange.

5.100 La direction d'IRSC nous a informés que le Programme de subventions de fonctionnement fera l'objet d'une évaluation au cours de l'exercice 2002-2003.

5.101 De meilleurs rapports sur le rendement pourraient être présentés au Parlement. Nous nous attendions à ce que la direction présente au Parlement des rapports précis sur le rendement du Programme de subventions de fonctionnement. Notre examen de ses rapports de 1998-1999 et de 1999-2000 nous a permis de constater qu'ils contenaient peu d'information quantitative sur le rendement. Les mesures de rendement élaborées à ce jour en ce qui concerne les subventions de recherche portent plutôt sur les activités et les intrants que sur les résultats obtenus. Pour rendre compte de l'incidence du Programme sur la santé et l'économie, on a souvent recours à des données empiriques concernant des cas particuliers, plutôt qu'à des indicateurs s'appliquant à tout le Programme. Les sommes dépensées, le nombre de scientifiques formés, le nombre de scientifiques et de projets financés et le nombre de travaux de recherche publiés constituent des indicateurs utiles du rendement du Programme, mais il faut plus que cela. Les gestionnaires doivent aussi évaluer leur rendement en ce qui a trait à l'atteinte des résultats escomptés pour le Programme de subventions de fonctionnement. En vertu de la version révisée de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert entrée en vigueur en juin 2000, chaque entité doit indiquer clairement dans son rapport sur les plans et les priorités, pour les programmes de subventions et de contributions d'une valeur supérieure à cinq millions de dollars, les objectifs visés et les résultats escomptés, ainsi que les étapes à franchir dans ce contexte. Nous avons pu constater qu'IRSC, dans son rapport de 2001-2002, fait état des objectifs visés et des résultats escomptés dans le cadre de ses activités.

5.102 À l'époque où a été effectuée notre vérification, la direction d'IRSC s'affairait à élaborer une stratégie pour recueillir des renseignements à jour et exacts sur les résultats découlant de ses investissements en recherche et à établir une série d'indicateurs de rendement.

5.103 Recommandation. IRSC devrait procéder à une évaluation du Programme de subventions de fonctionnement portant sur les quatre aspects énoncés dans le guide d'évaluation du Conseil du Trésor. Elle devrait aussi élaborer et appliquer des indicateurs de rendement appropriés pour surveiller les résultats de la recherche qu'elle finance et en rendre compte.

Réponse d'IRSC. IRSC a déjà entrepris une évaluation approfondie en bonne et due forme du Programme de subventions de fonctionnement. Les résultats devraient en être connus au plus tard en novembre 2002. Le cadre de responsabilisation et de gestion axé sur les résultats du

Programme, prévu pour février 2002, présentera un ensemble optimal d'indicateurs devant permettre de mesurer l'évolution du rendement. Ce genre d'activités enrichira l'information dont on dispose pour gérer le Programme et pour produire les rapports d'IRSC au Parlement et aux Canadiens.

Évaluation et approbation des projets

5.104 **Processus d'approbation.** Toutes les demandes de subventions de recherche font l'objet d'un concours. Afin de ne financer que des projets de recherche de grande qualité, IRSC a recours à l'examen par les pairs. Le personnel vérifie d'abord si les demandes contiennent toute l'information voulue. Ensuite, un comité d'évaluation des subventions les étudie à fond. Ce comité se compose habituellement de scientifiques, d'universités canadiennes surtout, qui s'intéressent à divers secteurs des sciences de la santé. Bon nombre d'entre eux effectuent de la recherche dans un domaine connexe. Les demandes sont aussi envoyées à des évaluateurs externes qui se spécialisent dans le même domaine que les requérants. Le comité d'évaluation des subventions tient compte de leurs commentaires avant de rendre sa décision finale.

5.105 Les demandes sont évaluées selon une échelle de cotation et classées selon leur valeur. Un comité de surveillance examine soigneusement les résultats du concours et les recommandations du personnel quant aux projets à financer. Ce comité est un comité permanent du conseil d'administration et il est composé de chercheurs et d'autres parties intéressées. Il présente au conseil d'administration, pour approbation, des recommandations finales.

5.106 Les critères d'admissibilité des projets de recherche incluent la valeur scientifique du projet, l'incidence potentielle des travaux, leur originalité, leur faisabilité, les liens entre le projet et les travaux antérieurs du demandeur et une analyse bibliographique critique. Une fois la valeur scientifique du projet évaluée, le comité d'examen examine le budget proposé par le requérant.

5.107 **Évaluation approfondie des demandes de financement.** À notre avis, l'approbation de subventions de fonctionnement totalisant 190 millions de dollars a été complète et minutieuse. Les dossiers de subventions étaient complets et contenaient toute l'information pertinente sur les subventions accordées. De plus, toutes les décisions prises par les comités de sélection et les examinateurs externes ainsi que tous les processus pertinents utilisés sont consignés aux dossiers et étayés au moyen des données des formulaires de demande normalisés, des listes de contrôle et des formulaires d'évaluation, des avis d'approbation des subventions, des budgets et des rapports sur la situation financière.

Suivi des projets et contrôles financiers

5.108 Les fonds accordés par IRSC pour les projets approuvés sont gérés par le service des finances des établissements — principalement des universités, des hôpitaux et des instituts de recherche — où se trouvent les bénéficiaires. Ces services des finances non seulement tiennent des comptes communs de subventions, mais ils contrôlent aussi les dépenses imputées sur chaque compte de recherche. IRSC effectue des versements mensuels ou bimestriels dans ces comptes, les montants étant fonction des sommes approuvées.

5.109 Augmentation des soldes de caisse non dépensés. Nous avons constaté que chaque bénéficiaire de subventions, par l'entremise du service des finances de l'établissement où il se trouve, présente chaque année un état détaillé de ses dépenses réelles à IRSC. Nous nous attendions à ce qu'IRSC vérifie si ces rapports font état d'importants soldes de caisse non dépensés, afin de savoir si les chercheurs respectent ou non le calendrier et le budget établis. Nous n'avons trouvé aucun élément de preuve indiquant qu'IRSC effectue un suivi systématique afin de réduire les fonds inutilisés. La direction d'IRSC nous a informés que chaque établissement de recherche ayant droit à une subvention reçoit des fonds deux mois après le lancement d'un projet et, par la suite, tous les deux mois, peu importe le rythme des dépenses réelles des chercheurs. De plus, les chercheurs sont autorisés à utiliser les soldes de caisse jusqu'à deux ans après l'échéance du financement afin de terminer leur projet ou de trouver d'autres sources de financement.

5.110 Les universités présentent chaque année des rapports sommaires sur la situation financière de tous les projets de recherche financés par IRSC. Le total des soldes de caisse non dépensés est passé de 67 millions de dollars au 31 mars 1999 à 95 millions de dollars au 31 mars 2000. Au 31 mars 2001, ce montant s'élevait à environ 113 millions de dollars, répartis entre quelque 3 871 projets gérés par 66 établissements de recherche partout au pays. Pour cet exercice financier, le budget total des subventions et des bourses se chiffrait à environ 370 millions de dollars.

5.111 Bien que consciente de l'existence de ces importants soldes de caisse non dépensés, la direction d'IRSC n'a pourtant pas tenté de savoir pourquoi leur total augmentait. IRSC prévoit mettre au point un processus pour calculer, vérifier et réduire, à l'avenir, les soldes trop importants en fin d'exercice.

5.112 IRSC n'effectue aucun suivi systématique des résultats des recherches. Notre vérification a révélé que la direction d'IRSC n'évalue pas de façon systématique les résultats des recherches pour lesquelles une aide financière de 190 millions de dollars a été versée.

5.113 Les bénéficiaires de subventions de recherche ne sont pas tenus de produire des rapports d'étape, sauf s'ils ont reçu une subvention étalée sur cinq ans ou s'ils présentent une nouvelle demande de financement. Environ 75 p. 100 des bénéficiaires renouvellent leur demande. Le comité d'examen se base alors sur leurs résultats de recherche publiés pour mesurer leur productivité. Nous avons constaté que la direction reçoit les rapports d'étape requis pour les projets étalés sur cinq ans et pour les demandes de renouvellement, mais qu'elle n'exige pas de rapport final sur les résultats obtenus en fin de recherche pour l'ensemble du projet. En plus, IRSC n'a pas établi de cadre normalisé pour consigner les résultats des recherches qui ont pris fin, données qui lui permettraient d'évaluer le rendement du programme et d'en rendre compte au Parlement.

5.114 La direction d'IRSC se dit déterminée à améliorer l'évaluation continue du rendement dans la mesure où ces renseignements seront utiles aux Canadiens. Il existe plusieurs méthodes pour évaluer les résultats de la

recherche. La pièce 5.2 présente les avantages et les inconvénients de quelques-unes d'entre elles.

5.115 La direction a effectué peu de suivi sur place. Les visites sur place permettent de s'assurer que l'établissement gère bien les fonds reçus et qu'il les utilise aux fins prévues. Elles permettent aussi d'évaluer l'avancement des projets et de recueillir de l'information sur les résultats de la recherche. Dans le cadre du processus d'évaluation, la direction a effectué un certain nombre de visites, mais celles-ci ne concernaient que quelques projets majeurs.

Pièce 5.2 Méthodes d'évaluation des résultats de la recherche

Analyse bibliométrique	Méthode quantitative Utile pour l'analyse d'un ensemble permettant d'évaluer la qualité de certains programmes et domaines	Méthode uniquement quantitative, au mieux Ne peut être utilisée pour tous les programmes et domaines Ne permet pas de comparer facilement différents domaines ou pays Peut être influencée artificiellement
Taux de rentabilité économique	Méthode quantitative Fait ressortir les avantages économiques de la recherche	Permet d'évaluer les avantages financiers seulement, et non les avantages sociaux (comme l'amélioration de la santé ou de la qualité de vie) Délai souvent long entre la recherche et les retombées économiques Ne peut pas être utilisée pour tous les programmes et domaines
Examen par les pairs	Méthode et pratiques bien connues Permet d'évaluer la qualité de la recherche et parfois certains autres facteurs Composante de la plupart des programmes d'organismes fédéraux	Méthode axée sur la qualité de la recherche, tandis que les autres éléments sont secondaires Sert à évaluer des projets de recherche, et non des programmes Grande différence entre les organismes pour ce qui est du recours à la « vieille clique » Résultats tributaires de la participation de personnes très qualifiées
Étude de cas	Permet de déterminer les répercussions de facteurs institutionnels, organisationnels ou techniques sur le processus de recherche afin d'améliorer ce processus Met en évidence tous les types d'avantages du processus de recherche	Ne permet pas de comparer des cas particuliers à chaque programme Méthode axée sur des cas qui peuvent intéresser plusieurs programmes ou domaines, ce qui rend difficile l'évaluation des avantages des programmes fédéraux
Analyse rétrospective	Fait ressortir les liens entre les programmes fédéraux et les innovations au cours de longues périodes d'investissement dans la recherche	Ne peut servir d'instrument d'évaluation à court terme, en raison des longs délais entre la recherche et les résultats concrets
Analyse comparative	Fournit un instrument de comparaison entre différents programmes ou pays	Méthode axée sur les domaines, et non sur les programmes fédéraux de recherche

Source : Evaluating Federal Research Programs, National Academy Press, Washington, D.C., 1999

recherche. La pièce 5.2 présente les avantages et les inconvénients de quelques-unes d'entre elles.

5.115 La direction a effectué peu de suivi sur place. Les visites sur place permettent de s'assurer que l'établissement gère bien les fonds reçus et qu'il les utilise aux fins prévues. Elles permettent aussi d'évaluer l'avancement des projets et de recueillir de l'information sur les résultats de la recherche. Dans le cadre du processus d'évaluation, la direction a effectué un certain nombre de visites, mais celles-ci ne concernaient que quelques projets majeurs.

Pièce 5.2 Méthodes d'évaluation des résultats de la recherche

Méthode	Avantages	Inconvénients
Analyse bibliométrique	Méthode quantitative Utile pour l'analyse d'un ensemble permettant d'évaluer la qualité de certains programmes et domaines	Méthode uniquement quantitative, au mieux Ne peut être utilisée pour tous les programmes et domaines Ne permet pas de comparer facilement différents domaines ou pays Peut être influencée artificiellement
Taux de rentabilité économique	Méthode quantitative Fait ressortir les avantages économiques de la recherche	Permet d'évaluer les avantages financiers seulement, et non les avantages sociaux (comme l'amélioration de la santé ou de la qualité de vie) Délai souvent long entre la recherche et les retombées économiques Ne peut pas être utilisée pour tous les programmes et domaines
Examen par les pairs	Méthode et pratiques bien connues Permet d'évaluer la qualité de la recherche et parfois certains autres facteurs Composante de la plupart des programmes d'organismes fédéraux	Méthode axée sur la qualité de la recherche, tandis que les autres éléments sont secondaires Sert à évaluer des projets de recherche, et non des programmes Grande différence entre les organismes pour ce qui est du recours à la « vieille clique » Résultats tributaires de la participation de personnes très qualifiées
Étude de cas	Permet de déterminer les répercussions de facteurs institutionnels, organisationnels ou techniques sur le processus de recherche afin d'améliorer ce processus Met en évidence tous les types d'avantages du processus de recherche	Ne permet pas de comparer des cas particuliers à chaque programme Méthode axée sur des cas qui peuvent intéresser plusieurs programmes ou domaines, ce qui rend difficile l'évaluation des avantages des programmes fédéraux
Analyse rétrospective	Fait ressortir les liens entre les programmes fédéraux et les innovations au cours de longues périodes d'investissement dans la recherche	Ne peut servir d'instrument d'évaluation à court terme, en raison des longs délais entre la recherche et les résultats concrets
Analyse comparative	Fournit un instrument de comparaison entre différents programmes ou pays	Méthode axée sur les domaines, et non sur les programmes fédéraux de recherche

Source : Evaluating Federal Research Programs, National Academy Press, Washington, D.C., 1999

5.116 La direction s'est fiée, dans une large mesure, aux systèmes de contrôle financier et de vérification financière utilisés dans les établissements de recherche. Nous avons remarqué que la direction n'est pas allée sur place avant 2000-2001 pour vérifier si ces procédures sont adéquates. Toutefois, depuis, IRSC procède à des visites de contrôle en collaboration avec d'autres organismes fédéraux de financement de la recherche.

5.117 Il faut vérifier si le bénéficiaire est toujours admissible à une aide financière. IRSC doit se conformer à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En vertu de l'article 34, toute personne qui autorise le versement de deniers publics doit certifier que le bénéficiaire y a droit.

5.118 Durant la vérification, nous avons constaté qu'il n'existait pas d'attestations de l'admissibilité des bénéficiaires aux subventions accordées par IRSC en 2000-2001, comme l'exige l'article 34 de la *Loi*. La direction a déclaré que le risque de versement de fonds à une personne qui n'y a pas droit est faible. En vertu des systèmes financiers utilisés, seules les personnes possédant une délégation de pouvoir appropriée peuvent verser des subventions.

5.119 Néanmoins, la direction d'IRSC a reconnu que l'article 34 exige bel et bien une attestation. Elle a donc réintroduit cette pratique. De plus, pour mieux s'assurer de l'admissibilité des bénéficiaires aux subventions, elle demandera aux établissements de préciser expressément dans un rapport annuel spécial les bénéficiaires de leur établissement qui demeurent admissibles aux subventions.

5.120 Recommandation. IRSC devrait :

- contrôler la situation financière des projets et prendre les mesures qui s'imposent lorsque les soldes de caisse s'avèrent plus élevés qu'à l'ordinaire;
- trouver une façon adéquate d'évaluer les résultats des travaux de recherche qu'elle finance.

Réponse d'IRSC. Le service des finances de l'établissement de chaque bénéficiaire fournit à la direction d'IRSC de l'information adéquate sur les sorties de fonds. Comme le rythme de paiement des subventions de recherche est fonction de nombreuses variables imprévisibles, il est normal qu'en fin d'exercice, les comptes affichent des soldes non dépensés. Nous sommes d'accord avec la recommandation voulant que les soldes excessifs fassent l'objet d'un suivi individuel et nous sommes à mettre en place des mécanismes administratifs de sorte que, s'il y a lieu, le paiement des subventions puisse être ajusté pour refléter plus étroitement le rythme des dépenses du chercheur.

Notre système d'examen par des pairs de réputation internationale garantit qu'IRSC appuie de bonnes recherches exécutées par les meilleurs scientifiques en santé du Canada. Pour mieux colliger l'information sur les résultats de ces recherches, IRSC mettra en place un cadre et une stratégie de mesure du rendement avant la fin de l'exercice 2001-2002. Nous sommes déterminés à améliorer continuellement notre capacité de tenir les Canadiens

informés de l'amélioration des connaissances résultant de leur investissement dans les travaux des chercheurs canadiens dans le domaine de la santé.

Conclusion

5.121 Nous avons constaté qu'IRSC avait effectué une évaluation approfondie et complète des demandes de subventions de fonctionnement. IRSC applique un système rigoureux d'examen par les pairs pour sélectionner les projets à financer. Toutefois, elle doit surveiller de plus près le rythme avec lequel les chercheurs utilisent les fonds et assurer un meilleur suivi des résultats de la recherche. Elle doit également améliorer l'évaluation du rendement des programmes et les rapports qui en présentent les résultats.

Citoyenneté et Immigration Canada — Programmes de contributions pour l'établissement

En résumé Les programmes de contributions pour l'établissement, de Citoyenneté et Immigration Canada, sont en période de transition depuis le moment où le Ministère a entrepris d'en confier la responsabilité aux provinces pour ensuite décider de conserver cette responsabilité et de continuer à administrer ces programmes. Suite à sa dernière décision, le Ministère a recommencé à investir d'importantes ressources dans les programmes d'établissement.

Nous avons noté que les mesures de contrôle financier et de gestion relatives aux programmes d'établissement étaient adéquates. Cependant, le Ministère doit améliorer ses contrôles sur place et donner à ses agents de programme une meilleure formation en matière de finances.

Normalement, le Ministère conclut des accords de contribution d'une durée de 12 mois avec les fournisseurs de services. Nous pensons que l'adoption d'une formule de financement pluriannuel rendrait le processus plus efficient. Cependant, le Ministère ne devrait agir en ce sens qu'après s'être entendu avec ses fournisseurs de services sur les exigences au chapitre de la mesure du rendement et des rapports. Le Ministère ne dispose pas encore des données nécessaires pour bien évaluer le rendement de ses programmes d'établissement. Depuis sa création, il n'a jamais effectué d'évaluation globale de ces programmes.

Contexte

5.122 Les programmes de contributions pour l'établissement sont administrés dans le cadre de deux des cinq principaux secteurs d'activités de Citoyenneté et Immigration Canada : promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants et maintenir la tradition humanitaire du Canada. Nous avons procédé à la vérification de quatre programmes d'établissement : le programme Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC), le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PÉAI), le Programme d'accueil et le Programme d'aide au réétablissement (PAR).

5.123 Les objectifs généraux des programmes d'établissement sont les suivants : aider les nouveaux arrivants à s'adapter, à s'établir et à s'intégrer. Le Ministère fait fonction d'organisme de financement, et les fournisseurs de services ont la responsabilité d'exécuter les programmes. Le Ministère conclut avec les fournisseurs des accords de contribution dans lesquels sont précisés les services qu'ils doivent offrir.

5.124 Selon les modalités des programmes de cours de langue, d'établissement et d'adaptation, et d'accueil, la durée des accords avec les fournisseurs de services ne doit normalement pas dépasser 12 mois. Selon les

modalités du Programme d'aide au réétablissement, la durée maximale d'un accord avec un fournisseur de services n'est normalement pas supérieure à 36 mois.

5.125 Aux termes de l'Accord Canada–Québec conclu en 1991, le Québec assume seul la responsabilité des services d'établissement et d'intégration dans la province et reçoit du gouvernement fédéral une subvention pour offrir ces services. Des accords ont aussi été conclus avec le Manitoba et la Colombie-Britannique pour transférer les services d'établissement, accords en vigueur respectivement depuis janvier 1999 et avril 1999. Cependant, dans ces deux provinces, le Ministère assume encore la responsabilité du Programme d'aide au réétablissement.

5.126 Cours de langue pour les immigrants au Canada. L'objectif du programme de cours de langue est d'enseigner aux immigrants adultes l'une des langues officielles du Canada pour les aider à s'intégrer à la société. Le Ministère paie des fournisseurs de services pour déterminer à quel niveau linguistique les immigrants seront admis au programme, pour offrir les cours et pour fournir le matériel nécessaire. Les clients admissibles peuvent suivre ces cours, peu importe s'ils ont l'intention ou non de se joindre à la population active. Ils peuvent suivre ces cours pendant une période maximale de trois ans. Le programme prévoit en outre des services de garderie et le remboursement de certains frais de transport.

5.127 Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants. Les fournisseurs de services reçoivent des fonds pour offrir directement certains services, notamment :

- des services d'information sur des activités courantes (aller à la banque, faire des achats, organiser la vie au foyer, etc.);
- des services d'interprétation ou de traduction, au besoin;
- des services à court terme de counselling ou liés à l'emploi.

Le Ministère fournit aussi des fonds pour améliorer la prestation générale des services d'établissement. Il peut s'agir notamment de fonds pour des projets de recherche ou pour les programmes de formation du personnel.

5.128 Programme d'accueil. Dans le cadre du Programme d'accueil, les fournisseurs de services reçoivent des fonds pour recruter, former, jumeler et soutenir des citoyens canadiens et des résidents permanents qui acceptent d'être des hôtes bénévoles. Les hôtes doivent aider les nouveaux arrivants à se familiariser avec les façons de faire au Canada et les renseigner sur les services à leur disposition et sur la façon de les utiliser.

5.129 Programme d'aide au réétablissement. Chaque année, le Canada admet environ 24 000 réfugiés. Le gouvernement planifie la prise en charge d'environ 7 300 d'entre eux. Les réfugiés parrainés par le gouvernement sont sélectionnés par les missions à l'étranger et, une fois admis au Canada, constituent les clients du Programme d'aide au réétablissement. Dans le cadre du Programme, les réfugiés qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins peuvent bénéficier des services essentiels immédiats et d'un soutien du revenu. L'aide financière au titre du soutien du revenu est versée par le

Ministère directement aux réfugiés parrainés par le gouvernement, dans le cadre de son Programme d'aide au réétablissement.

5.130 Le soutien du revenu représente plus de 70 p. 100 des 44 millions de dollars de dépenses prévues chaque année dans le cadre du Programme. L'aide au titre du soutien du revenu est accordée pendant 12 mois ou jusqu'au moment où le réfugié devient financièrement autonome, selon la première éventualité. Au besoin, les réfugiés handicapés ou éprouvant des problèmes émotifs peuvent bénéficier de cette aide pendant 12 mois supplémentaires. Les bénéficiaires doivent signaler tout nouveau revenu, étant donné que cela a une incidence sur le montant de l'allocation accordée.

5.131 La pièce 5.3 présente les dépenses réelles et prévues, par secteur d'activité et par programme, pour les exercices allant de 1999 à 2002.

Pièce 5.3 Sommaire des dépenses, par secteur d'activité et par programme, de 1999 à 2002 (en millions de dollars)

Subventions			
Promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants			
Subvention pour l'Accord Canada–Québec	102,9	104,1[1]	101,7[1]
Subventions aux provinces	51,4	–	–
Total	**154,3**	**104,1**	**101,7**
Contributions			
Promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants			
Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants	32,2	16,0	18,1
Programme d'accueil	2,4	2,8	2,6
Cours de langue pour les immigrants au Canada	95,6	99,7	106,2
Contributions aux provinces pour aider à l'intégration des immigrants au Canada	–	73,3[2]	47,8
Maintenir la tradition humanitaire du Canada			
Programme d'aide au réétablissement	80,9	74,6	58,1
Organisation internationale pour les migrations	1,1	2,0	2,0
Total	**212,2**	**268,4**	**234,8**

[1] Les montants prévus changeront en raison de l'application rétroactive de certains facteurs permanents de rajustement applicables à l'Accord Canada–Québec.
[2] Augmentation attribuable aux coûts prévus pour la réorganisation des services d'établissement et au projet d'aide au Kosovo.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Ministère directement aux réfugiés parrainés par le gouvernement, dans le cadre de son Programme d'aide au réétablissement.

5.130 Le soutien du revenu représente plus de 77 p. 100 des 44 millions de dollars de dépenses prévues chaque année dans le cadre du Programme. L'aide au titre du soutien du revenu est accordée pendant 12 mois ou jusqu'au moment où le réfugié devient financièrement autonome, selon la première éventualité. Au besoin, les réfugiés handicapés ou éprouvant des problèmes émotifs peuvent bénéficier de cette aide pendant 12 mois supplémentaires. Les bénéficiaires doivent signaler tout nouveau revenu, étant donné que cela a une incidence sur le montant de l'allocation accordée.

5.131 La pièce 5.3 présente les dépenses réelles et prévues, par secteur d'activité et par programme, pour les exercices allant de 1999 à 2002.

Pièce 5.3 Sommaire des dépenses, par secteur d'activité et par programme, de 1999 à 2002 (en millions de dollars)

Secteur d'activité et programme	Dépenses réelles 1999-2000	Prévisions des dépenses 2000-2001	Dépenses prévues 2001-2002
Subventions			
Promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants			
Subvention pour l'Accord Canada-Québec	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Subventions aux provinces	[illegible]		
Total	154,3	104,1	101,7
Contributions			
Promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants			
Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Programme d'accueil	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Cours de langue pour les immigrants au Canada	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Contributions aux provinces pour aider à l'intégration des immigrants au Canada		[illegible]	[illegible]
Maintenir la tradition humanitaire du Canada			
Programme d'aide au réétablissement	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Organisation internationale pour les migrations	[illegible]		
Total	212,2	268,4	234,8
Total	**366,5**	**372,5**	**336,5**

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Objet de la vérification

5.132 Notre vérification visait à déterminer :

- si les mesures de contrôle financier et de gestion relatives aux programmes de contributions du Ministère sont adéquates;
- de quelle façon le Ministère mesure et présente les résultats de chaque programme;
- si le Ministère respecte la conformité aux autorisations financières.

5.133 Nous avons examiné les accords de contribution et de soutien du revenu aux termes desquels des montants ont été versés entre le 1er avril 1999 et le 31 mars 2000 pour les quatre programmes que nous avons vérifiés. Le Ministère a aussi un Programme de prêts aux immigrants qui permet d'aider financièrement les personnes admissibles. Comme il ne s'agit pas d'un programme de subventions ou de contributions, nous n'en avons pas tenu compte dans notre vérification. D'ailleurs, le Ministère présente au Parlement un rapport annuel distinct sur les activités de ce programme. Pour plus d'information, voir la rubrique « À propos des vérifications » à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Conception des programmes

5.134 **Cadre redditionnel pour les programmes de contributions.** Les programmes d'établissement sont actuellement dans une période de transition. En 1995, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il voulait renoncer à la prestation de ces programmes. Il a alors proposé de financer la prestation des services associés à ces programmes par des paiements de transfert aux provinces. À cette fin, le Ministère a lancé une initiative de renouvellement des programmes d'établissement qui a duré de 1995 à 1999.

5.135 L'annonce du gouvernement s'est traduite par un ralentissement des activités dans tous les programmes d'établissement, notamment au chapitre des nouveaux investissements et des nouvelles initiatives. Cette période de quatre années de fonctionnement en mode de « liquidation » a entraîné la fermeture de certains points de service locaux, le départ d'employés et un manque d'investissements dans les systèmes de données pour recueillir les données et rendre compte du rendement des programmes.

5.136 En 1999, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a décidé de ne plus chercher activement à conclure de nouveaux accords avec les provinces. Le Ministère a alors entrepris de réinvestir des ressources considérables dans ses programmes d'établissement. Une initiative majeure a consisté à mettre au point un cadre redditionnel pour les programmes de contributions. Le Ministère vise à faire de ce cadre un outil qui l'aidera à rendre compte de ses dépenses, à surveiller la prestation des services, ainsi qu'à évaluer l'efficacité de ses programmes de contributions destinés à répondre aux besoins des nouveaux arrivants en matière d'établissement.

5.137 Nous avons analysé le cadre redditionnel des programmes de contributions en regard de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. À notre avis, une fois que tous les éléments de ce cadre seront fonctionnels, le Ministère respectera les principales dispositions de la politique.

5.138 **Attribution des fonds des programmes aux régions.** La Direction générale de l'intégration, à l'administration centrale, attribue en bloc les fonds des programmes à chaque région du Ministère, mais ces fonds ne couvrent pas le Programme d'aide au réétablissement. Depuis 1996-1997, le montant total ainsi attribué chaque année s'élève à 173,3 millions de dollars.

5.139 Le montant accordé à chaque région est déterminé en fonction d'un modèle de répartition des fonds pour l'établissement. Le modèle tient compte du nombre d'immigrants admis récemment dans chaque province ou territoire (moyenne mobile calculée sur les trois dernières années) ainsi que du coût estimatif des services d'établissement. Une fois attribués, les fonds sont administrés par les régions ainsi que par les deux provinces (Manitoba et Colombie-Britannique) qui ont accepté la responsabilité des services d'établissement aux termes d'accords fédéraux-provinciaux.

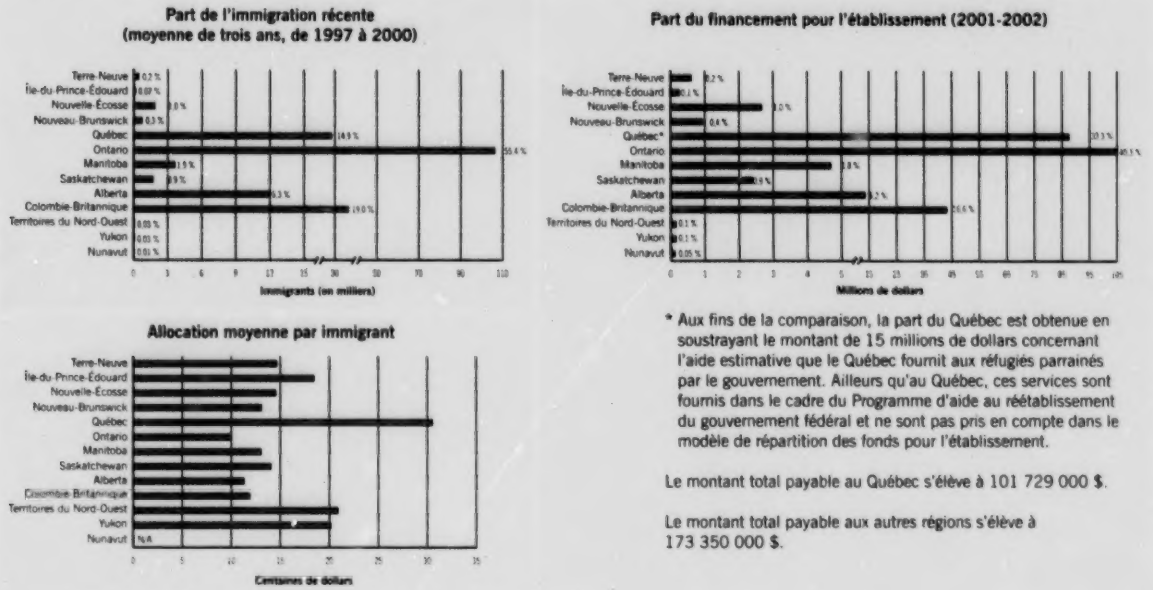
5.140 Le modèle ne s'applique pas au Québec, qui reçoit une subvention dont le montant est déterminé par une formule contenue dans l'Accord Canada–Québec et versée à titre de paiement fédéral pour les services d'établissement fournis par la province. La formule comprend une clause d'indexation. De ce fait, le montant de la subvention peut demeurer au même niveau ou augmenter, mais il ne peut jamais diminuer. Pour 2001-2002, le montant payable au Québec s'élève à 101,7 millions de dollars.

5.141 Le Ministère nous a fourni les résultats de l'application du modèle d'attribution des fonds de l'établissement pour 2001-2002 (voir la pièce 5.4). Aux fins de comparaison, il nous a aussi fourni les montants versés au Québec.

5.142 À l'administration centrale, la Direction générale des réfugiés répartit entre les régions à l'extérieur du Québec les fonds pour le Programme d'aide au réétablissement (PAR). Les montants attribués au titre du PAR sont fonction des cibles annuelles concernant les réfugiés parrainés par le gouvernement. Les fonds du PAR ne sont pas compris dans le montant obtenu selon le modèle de répartition des fonds pour l'établissement.

5.143 **Processus de financement des accords de contribution.** La durée des accords de contribution conclus entre le Ministère et les fournisseurs de services est normalement de 12 mois. Chaque fournisseur de services présente une demande comprenant une proposition détaillée qui est analysée par un agent de programme. Celui-ci doit alors remplir un formulaire d'évaluation et de recommandation pour la proposition. Le Ministère répète cette procédure chaque année pour plusieurs centaines de fournisseurs de services. Au cours de notre vérification, nous avons remarqué que 95 p. 100 des propositions étaient présentées par des fournisseurs de services qui avaient déjà été financés aux termes des accords.

Pièce 5.4 Modèle d'attribution des fonds de l'établissement



* Aux fins de la comparaison, la part du Québec est obtenue en soustrayant le montant de 15 millions de dollars concernant l'aide estimative que le Québec fournit aux réfugiés parrainés par le gouvernement. Ailleurs qu'au Québec, ces services sont fournis dans le cadre du Programme d'aide au réétablissement du gouvernement fédéral et ne sont pas pris en compte dans le modèle de répartition des fonds pour l'établissement.

Le montant total payable au Québec s'élève à 101 729 000 $.

Le montant total payable aux autres régions s'élève à 173 350 000 $.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

5.144 Nous sommes d'avis que l'adoption d'une formule de financement pluriannuel pour les fournisseurs de services ayant un bon rendement augmenterait l'efficience du processus. Cependant, cela ne pourra être fait qu'une fois que le Ministère aura mis en place les principaux éléments de son cadre redditionnel pour les programmes de contributions. Le Ministère espère y arriver au plus tard en 2005. Il faudra notamment qu'il s'entende avec les fournisseurs de services sur les exigences en matière d'information sur le rendement et de rapport afin qu'il puisse évaluer les résultats de ses programmes d'établissement.

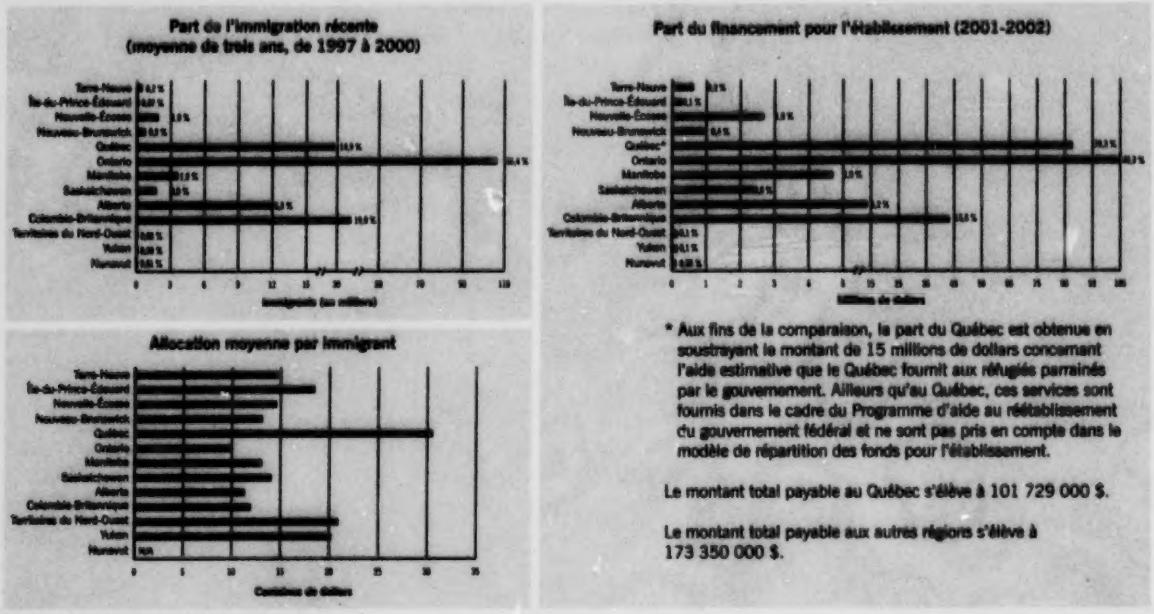
5.145 Recommandation. Lorsque le Ministère aura terminé la mise en place de son cadre redditionnel pour les programmes de contributions, il devrait envisager l'adoption d'une formule de financement pluriannuel pour les fournisseurs de services.

Réponse du Ministère. Le Ministère étudiera la possibilité d'adopter des ententes de financement pluriannuel pour les programmes d'établissement lorsque des contrôles de gestion et des mesures d'évaluation adéquats seront en place. Le Programme d'aide au rétablissement prévoit déjà des formules de financement pluriannuel pour les fournisseurs de services.

Rendement des programmes

5.146 Depuis sa création en 1994, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration n'a effectué aucune évaluation globale de ses programmes d'établissement. Cependant, il a effectué quelques évaluations restreintes d'un petit nombre de projets pilotes et d'autres programmes régionaux moins

Pièce 5.4 Modèle d'attribution des fonds de l'établissement



Source : Citoyenneté et Immigration Canada

5.144 Nous sommes d'avis que l'adoption d'une formule de financement pluriannuel pour les fournisseurs de services ayant un bon rendement augmenterait l'efficience du processus. Cependant, cela ne pourra être fait qu'une fois que le Ministère aura mis en place les principaux éléments de son cadre redditionnel pour les programmes de contributions. Le Ministère espère y arriver au plus tard en 2005. Il faudra notamment qu'il s'entende avec les fournisseurs de services sur les exigences en matière d'information sur le rendement et de rapport afin qu'il puisse évaluer les résultats de ses programmes d'établissement.

5.145 Recommandation. Lorsque le Ministère aura terminé la mise en place de son cadre redditionnel pour les programmes de contributions, il devrait envisager l'adoption d'une formule de financement pluriannuel pour les fournisseurs de services.

Réponse du Ministère. Le Ministère étudiera la possibilité d'adopter des ententes de financement pluriannuel pour les programmes d'établissement lorsque des contrôles de gestion et des mesures d'évaluation adéquats seront en place. Le Programme d'aide au rétablissement prévoit déjà des formules de financement pluriannuel pour les fournisseurs de services.

Rendement des programmes

5.146 Depuis sa création en 1994, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration n'a effectué aucune évaluation globale de ses programmes d'établissement. Cependant, il a effectué quelques évaluations restreintes d'un petit nombre de projets pilotes et d'autres programmes régionaux moins

importants. Des cadres d'évaluation sont maintenant au point pour tous les programmes d'établissement, et le Ministère prévoit que l'ensemble des programmes auront été évalués d'ici 2004-2005. Il a indiqué que ce calendrier pourrait être modifié selon la disponibilité des données pertinentes pour l'analyse. Entre temps, en 2002-2003, les efforts porteront principalement sur des éléments comme la qualité du service, la satisfaction de la clientèle, les facteurs de conception des programmes et les effets à court terme.

5.147 À l'heure actuelle, le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer le rendement de ses programmes d'établissement. Nous avons constaté ce qui suit :

- les accords de contribution pour les cours de langue, soit le programme le plus important, ne prévoient pas l'obligation de présenter un rapport final résumant les résultats obtenus grâce à l'accord;
- les fournisseurs de services ne reçoivent pas de directives claires quant aux éléments exigés dans les rapports et à la façon de présenter ces rapports;
- les données actuellement disponibles dans les régions ne sont pas saisies pour une utilisation à l'échelle nationale.

5.148 Nous avons examiné les rapports sur le rendement du Ministère pour les dernières années. Nous avons constaté que l'information présentée au sujet des programmes d'établissement donnait essentiellement une description générale des services aux nouveaux arrivants plutôt que les résultats généraux des programmes et la mesure dans laquelle les objectifs des programmes étaient atteints.

5.149 Pour la période allant de 2000 à 2002, la mesure du rendement constitue le volet central du travail actuel et prévu du Ministère concernant les services d'établissement. Le Ministère aimerait être en mesure de recueillir à l'échelle nationale des données informatisées sur le rendement de tous ses programmes, au plus tard en avril 2002. Entre temps, l'administration centrale a commencé à recueillir des données normalisées auprès de tous les fournisseurs de services.

Évaluation et approbation des projets

5.150 Aux fins du financement, les projets des fournisseurs de services sont sélectionnés et approuvés de la même façon, qu'il s'agisse du Cours de langue pour les immigrants au Canada, du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants ou du Programme d'accueil. Les fournisseurs de services soumettent des propositions qui sont évaluées par le Ministère en fonction des critères du programme pertinent.

5.151 Pour 98 p. 100 des accords que nous avons examinés, nous avons constaté que la proposition contenait suffisamment de détails au sujet du projet. La seule exception a été un accord pour lequel la proposition n'a pu être retrouvée. Nous avons en outre constaté que les agents de programme examinaient de façon satisfaisante les demandes avant d'en recommander l'approbation. Nous avons remarqué qu'ils accordaient une attention particulière aux prévisions des mouvements de trésorerie ainsi qu'aux budgets soumis par les fournisseurs de services.

5.152 En ce qui a trait au Programme d'aide au réétablissement, la sélection et l'approbation des fournisseurs de services dépendent de la mesure dans laquelle les fournisseurs de services peuvent montrer aux agents de programme qu'ils pourront offrir les services nécessaires. L'agent de programme examine la demande, visite les locaux du fournisseur de services et rencontre les employés de ce dernier. Les tarifs sont négociés en fonction des coûts et du nombre prévu de réfugiés parrainés par le gouvernement pour la région. Nous avons constaté que les agents de programme procédaient à un examen satisfaisant des demandes avant d'en recommander l'approbation.

Suivi des projets et contrôles financiers

5.153 **Le programme Cours de langue pour les immigrants au Canada, le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants, et le Programme d'accueil.** Aux termes des accords de contribution, les fournisseurs de services doivent présenter des rapports narratifs et statistiques. Nous avons noté que ces rapports se trouvaient au dossier de tous les accords que nous avons examinés. Même si nous n'avons pas vérifié si tous les rapports mensuels se trouvaient dans le dossier, nous considérons que cette exigence est remplie.

5.154 L'analyse des demandes de remboursement et le paiement des montants connexes constituent des activités courantes du Ministère. Les fournisseurs de services présentent des demandes résumant leurs dépenses, par catégorie, pour une période donnée (normalement un mois). Avant d'approuver un paiement, l'agent de programme vérifie si les renseignements sont exacts et si la demande est raisonnable. Nous avons noté que les agents de programme suivent de près le solde des fonds disponibles lorsqu'ils approuvent les demandes, de manière que les coûts réels ne soient pas supérieurs aux coûts prévus dans l'accord de contribution. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les demandes étaient bien analysées et que les approbations nécessaires étaient obtenues avant que les paiements ne soient autorisés.

5.155 Pour le suivi des projets et les contrôles financiers, on peut effectuer des visites officielles des installations. Un des objectifs de ces visites est de vérifier certains éléments clés pour déterminer si les modalités de l'accord de contribution sont respectées. L'administration centrale a diffusé des lignes directrices sur le nombre de visites à effectuer sur place. Cependant, chaque région doit mettre au point son propre système de suivi en fonction d'un classement des accords selon les risques qui y sont associés. Le cas échéant, le nombre de visites est habituellement fonction du montant et de la complexité de l'accord, ainsi que de l'expérience du Ministère vis-à-vis du fournisseur de services.

5.156 Parmi les régions où le Ministère effectue des visites officielles chez les fournisseurs de services, nous avons constaté que dans certaines régions, il suivait les lignes directrices quant au nombre de visites, alors que dans d'autres, il ne le faisait pas. Dans ce dernier cas, nous avons noté que les agents de programme se tenaient au courant des activités des fournisseurs de services en consultant les rapports mensuels et en communiquant avec eux de façon informelle. Nos entrevues avec les agents de programme et notre

analyse des dossiers nous ont permis de conclure que le nombre de visites officielles effectuées dans ces régions était suffisant.

5.157 Nous avons aussi constaté que dans certaines régions, le Ministère n'effectuait aucune visite sur place. Les agents de programme dans ces régions nous ont indiqué qu'ils suivaient les activités des fournisseurs de services en communiquant avec eux de façon informelle, en analysant leurs demandes de remboursement et en examinant leurs rapports périodiques. Nous reconnaissons qu'un suivi informel est une bonne pratique qui peut remplacer des visites sur place, surtout dans le cas d'accords portant sur des montants peu élevés, c'est-à-dire de moins de 25 000 $. Cependant, nous ne croyons pas que cette formule puisse remplacer des visites officielles sur place dans le cas d'accords complexes ou représentant des montants considérables. Par exemple, un suivi informel ne peut entièrement garantir que les tarifs de rémunération des employés sont conformes à ceux indiqués dans l'accord de contribution.

5.158 **Recommandation.** En ce qui a trait aux accords de contribution comportant des risques élevés, le Ministère devrait effectuer au moins une visite officielle sur place pour le suivi des projets et les contrôles financiers.

Réponse du Ministère. La mise en place d'un cadre redditionnel pour les programmes de contributions comporte l'élaboration par Citoyenneté et Immigration Canada d'un cadre de suivi et de contrôles de gestion pour préciser le niveau approprié de suivi requis pour les divers types d'accords.

5.159 Nous avons constaté que généralement, les agents de programme ne se rendaient pas à tous les endroits où un même fournisseur offrait ses services. Il n'y avait pas de plan de suivi indiquant les endroits à visiter ni de registre indiquant les endroits qui avaient été visités. En conséquence, le Ministère ignore d'une année à l'autre quels points de service d'un fournisseur ont fait l'objet d'une visite. En outre, lorsqu'un dossier est transféré à un nouvel agent de programme, il ne comporte aucune indication quant aux endroits qui ont fait l'objet d'un suivi. Cela signifie que les mêmes endroits pourraient être visités à plusieurs reprises alors que d'autres ne le seraient jamais.

5.160 **Recommandation.** En ce qui concerne les fournisseurs offrant des services dans plusieurs endroits, le Ministère devrait veiller à ce que les régions aient des plans de suivi et fassent les rapports nécessaires à leur sujet, de manière que tous les endroits soient visités à un moment ou à un autre.

Réponse du Ministère. Citoyenneté et Immigration Canada préparera des directives et des procédures pour aider les régions à concevoir et à mettre en œuvre une stratégie de suivi afin d'assurer une rotation des visites sur place pour les organisations qui offrent des services dans plusieurs endroits.

5.161 Certains agents de programme nous ont dit qu'ils ne croyaient pas avoir la formation nécessaire pour effectuer des contrôles financiers sur place, surtout dans le cas des grands fournisseurs de services. Ils nous ont indiqué qu'ils n'avaient pas les connaissances nécessaires et qu'il y avait peu de programmes de formation qui pouvaient les aider. La région de l'Ontario a retenu les services de deux vérificateurs à contrat en 1998, et de trois agents

des finances en juin 2001, pour soutenir le travail de ses agents de programme. D'autres régions sont aussi arrivées à la conclusion qu'il leur faudrait trois agents des finances, mais les postes à combler étaient toujours vacants au moment de nos visites.

5.162 Une vérification de la conformité suppose un examen approfondi des dossiers financiers du fournisseur de services. Les agents de programme se servent de leur jugement pour déterminer si un fournisseur de services doit faire l'objet d'une vérification. Une vérification de la conformité peut être effectuée lorsqu'une visite de contrôle a indiqué qu'un fournisseur de services ne respectait pas les modalités de l'accord de contribution. En date de mars 2001, la région de l'Ontario avait effectué 22 vérifications de la conformité; dans un tiers des cas environ, on a conclu que les fournisseurs de services tenaient les dossiers financiers en bon ordre et que les dépenses déclarées étaient remboursables aux fins de l'accord de contribution. Cependant, pour plus de la moitié des vérifications effectuées jusqu'à cette date, on a constaté des trop-payés ainsi que d'autres problèmes concernant le respect des modalités. Les trop-payés étaient attribuables au remboursement de dépenses salariales et autres non visées par l'accord de contribution ainsi que de dépenses présentées sans avoir suffisamment de documents probants. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le Ministère assurait le suivi des résultats des vérifications de la conformité. Dans la plupart des cas, il est en mesure de résoudre les problèmes et de recouvrer les montants qui lui sont dus. Les montants remboursés au Ministère allaient de moins de 100 $ jusqu'à 112 000 $ environ. En outre, la région de l'Atlantique avait entrepris la vérification de ses dix fournisseurs de cours de langue, vérification qui était presque terminée au moment de notre visite en mars 2001.

5.163 **Programme d'aide au réétablissement.** Le suivi des fournisseurs de services pour ce programme varie d'une région à l'autre. En Ontario, on procède de la même façon que pour les autres programmes d'établissement. Dans les autres régions, les pratiques de suivi varient : dans certaines, le Ministère fait des visites officielles alors que dans d'autres, il préfère utiliser des méthodes de suivi informelles. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les agents de programme comprenaient bien la nature des activités des fournisseurs de services.

5.164 Aux termes d'une directive du Ministère, au moins 10 p. 100 des bénéficiaires du soutien du revenu devraient faire l'objet d'un suivi. Ce genre de suivi est effectué par téléphone, grâce à des entrevues ou avec des questionnaires envoyés par la poste. Nous avons noté que les suivis portent davantage sur la pertinence et le niveau des services offerts que sur le respect des règles. La plupart des régions respectent la directive relative aux 10 p. 100.

5.165 Nous avons examiné 42 accords de soutien du revenu et constaté que le Ministère avait payé les montants appropriés pour le loyer, le transport, la nourriture et les autres menues dépenses. Nous avons aussi noté que l'approbation nécessaire avait été obtenue avant que les montants ne soient versés.

5.166 Programme d'aide au rétablissement — Kosovo. À la suite d'un appel lancé en 1999 par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, le Canada s'est engagé à accueillir 5 000 réfugiés du Kosovo. La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a veillé à ce que les cas de ces réfugiés soient traités rapidement, et le gouvernement fédéral a assumé les coûts nécessaires. À titre de groupe, les réfugiés du Kosovo étaient considérés comme des personnes ayant des besoins spéciaux admissibles au soutien du revenu pour une période maximale de 24 mois. Le projet Kosovo a débuté en mai 1999 et s'est terminé en juillet 2001. Le coût total du projet a atteint environ 134,6 millions de dollars. Au total, 7 300 réfugiés du Kosovo sont arrivés au Canada, dont 2 421 avaient été rapatriés en juillet 2001.

5.167 Avant que ces réfugiés ne partent pour le Canada, les responsables de l'établissement du Ministère ont organisé pour eux des séances d'information générale sur la vie au Canada. Au Canada même, le groupe responsable de l'établissement s'est occupé de leur identification et a veillé à ce qu'ils obtiennent des vêtements, des services d'interprétation ainsi qu'une allocation de subsistance quotidienne. Le Ministère a ensuite jumelé ces réfugiés à des parrains.

5.168 En plus des paiements au titre du soutien du revenu, nous avons examiné d'autres paiements accordés dans le cadre du projet Kosovo, notamment des paiements pour les vêtements et le transport. Nous avons constaté que les documents nécessaires justifiant les paiements figuraient au dossier et que l'aide en nature avait été remise selon la procédure appropriée. Nous avons noté que le Ministère avait essayé de faire un suivi auprès de tous les bénéficiaires du soutien du revenu. En juin 2001, il avait réussi à faire un suivi auprès d'environ 85 p. 100 de ces bénéficiaires.

5.169 Le projet Kosovo s'est terminé à la fin de juillet 2001. L'administration centrale du Ministère ainsi que la Direction de l'examen ministériel ont demandé une étude approfondie pour tirer des leçons de ce projet, étude qui se termine en ce moment. À la fin de 2001 ou au début de 2002, le Ministère compte tenir une conférence pour discuter des leçons tirées. Il prévoit réunir tous les intervenants de ce projet, notamment les fournisseurs de services, les employés de ses bureaux régionaux et d'autres ministères, les réfugiés eux-mêmes et d'autres participants. Diverses régions ont déjà rédigé des rapports sur les leçons à tirer, et les résultats serviront de point de départ à la discussion lors de la conférence.

Conclusion

5.170 En général, nous avons constaté que les contrôles financiers et de gestion du Ministère en ce qui a trait aux programmes de contributions pour l'établissement étaient adéquats. Les deux points qui devraient être améliorés sont les contrôles sur place des fournisseurs de services et la formation des agents de programme dans le domaine financier.

5.171 Le Ministère n'a pas encore mesuré les résultats de ses programmes de contributions pour l'établissement. Depuis sa création, il n'a effectué aucune évaluation globale de ces programmes. Dans son rapport sur le rendement déposé au Parlement, l'information sur les programmes se limite à une description générale des services fournis aux nouveaux arrivants.

5.172 Le Ministère a commencé à faire des progrès dans la collecte des données aux fins de la mesure des résultats et des rapports à cet égard. Il est en train d'élaborer un cadre redditionnel pour ses programmes de contributions. Il a mis au point des cadres d'évaluation et compte évaluer ses programmes dès que les données pertinentes seront disponibles. Ces mesures constituent autant de pas dans la bonne direction. Le Ministère doit poursuivre ces efforts afin de pouvoir atteindre l'objectif qu'il s'est donné, à savoir mettre en application, au plus tard en 2005, son cadre redditionnel pour ses programmes de contributions.

Ministère du Patrimoine canadien — Programme d'appui aux communautés de langue officielle

En résumé Le Programme d'appui aux communautés de langue officielle est une composante du Programme de promotion des langues officielles. Il a pour objectif de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada et d'appuyer leur développement. Les dépenses au titre du Programme en 2000-2001 ont été de 33 millions de dollars; environ 380 organismes bénéficient d'un financement annuel.

Nous avons relevé plusieurs éléments essentiels à la bonne gestion du Programme qui doivent être améliorés : le cadre de gestion, l'information sur le rendement, l'évaluation des projets et l'analyse des résultats obtenus. L'objectif du Programme demeure vaste et les résultats escomptés ne sont pas clairement définis. De plus, le Programme n'a pas été évalué depuis l'entrée en vigueur des modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les langues officielles*. Au moment de notre vérification, Patrimoine canadien (le Ministère) n'avait pas complété l'élaboration de mesures de rendement et ses rapports au Parlement traitaient surtout des activités dans le cadre du Programme plutôt que de ses résultats. En outre, nous estimons que pour 9 millions de dollars (33 p. 100) des 27 millions de dollars de dépenses que nous avons vérifiés, il y avait des lacunes importantes au niveau de l'évaluation des projets par le Ministère. De plus, l'analyse des résultats obtenus dans le cadre des projets manquait de rigueur.

Patrimoine canadien a pris, au cours de la dernière année, plusieurs mesures afin d'améliorer la gestion du Programme. Bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité de ces mesures, elles devraient permettre de régler plusieurs des problèmes que nous avons cernés.

Contexte

5.173 En 1988, le Parlement a modifié la *Loi sur les langues officielles*. En plus de préciser les obligations liées à l'utilisation des deux langues officielles aux fins de la prestation des services gouvernementaux et dans les institutions fédérales, la *Loi* énonce l'engagement du gouvernement fédéral à promouvoir la dualité linguistique au sein de la société canadienne et à appuyer le développement des communautés linguistiques en situation minoritaire.

5.174 Le Programme d'appui aux langues officielles englobe le Programme de promotion des langues officielles et le Programme des langues officielles dans l'enseignement. Dans le cadre du Programme de promotion des langues officielles, le Ministère a signé 15 ententes avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces ententes visent à conférer plus de

responsabilités aux communautés en ce qui a trait à l'établissement des besoins et des priorités et aux décisions relatives au financement des projets.

Objet de la vérification

5.175 Notre vérification a porté sur le Programme d'appui aux communautés de langue officielle, qui est une composante du Programme de promotion des langues officielles. Les dépenses pour 2000-2001 ont représenté 33 millions de dollars. La vérification avait pour objet de déterminer si le Ministère avait un contrôle adéquat du Programme vérifié.

5.176 Nous avons axé nos travaux de vérification sur les projets approuvés entre le 1er avril 2000 et le 31 décembre 2000 pour l'exercice financier 2000-2001, qui totalisaient quelque 27,5 millions de dollars. Nous avons coordonné nos travaux avec ceux des vérificateurs internes et nous nous sommes fiés aux leurs afin de réduire au minimum le chevauchement.

5.177 D'autre détails au sujet de la vérification sont présentés à la fin du présent chapitre à la rubrique « À propos des vérifications ».

Observations et recommandations

Conception du Programme

5.178 L'objectif du Programme d'appui aux communautés de langue officielle est lié à l'engagement stipulé à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* (1988) : « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et appuyer leur développement ». Le Ministère a récemment énoncé l'objectif du Programme de la façon suivante : « accroître la capacité des communautés de langue officielle en situation minoritaire de vivre dans leur propre langue et dans leur milieu en tant que communautés fortes, vibrantes et en santé et de participer pleinement à tous les secteurs d'activités de la société canadienne ».

5.179 Il faut définir clairement les résultats escomptés. L'accroissement des capacités des communautés de langue officielle en situation minoritaire est un objectif très vaste. Selon un récent rapport de vérification interne, « de tels objectifs généraux ne favorisent pas une évaluation globale des résultats, de l'impact et de la valeur ajoutée d'un programme. » Il importe donc que le Ministère précise les résultats escomptés du Programme en tenant compte des ressources disponibles. Des résultats escomptés clairement définis sont essentiels à la conception rationnelle d'un programme et permettent au Ministère de mesurer les résultats obtenus. Le Ministère n'a pas encore complété l'élaboration de mesures de rendement qui lui permettront de surveiller et d'évaluer les résultats obtenus. Il n'a pas non plus complété l'élaboration d'une stratégie officielle de gestion des risques associés au Programme.

Rendement du Programme

5.180 Évaluation limitée. En janvier 1997, une évaluation de la mise en œuvre des ententes Canada–communautés a été effectuée. Cette évaluation a permis de constater que les ententes permettaient aux communautés de prendre certaines responsabilités, d'établir dans une certaine mesure leurs

propres priorités, de mieux utiliser les ressources disponibles et de prendre des mesures plus uniformes à l'échelle locale. Cependant, le but de cette évaluation n'était pas de mesurer l'atteinte de l'objectif global du Programme; celui-ci n'a pas fait l'objet d'une évaluation depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* modifiée de 1988. Le Ministère nous a informés qu'une évaluation du Programme d'appui aux communautés de langue officielle est prévue en 2002-2003.

5.181 Les rapports au Parlement se limitent aux activités du Programme. En plus de publier un rapport annuel sur le rendement, la ministre du Patrimoine canadien est tenue, aux termes de l'article 44 de la *Loi sur les langues officielles*, de produire dans les meilleurs délais après la fin de chaque exercice, un rapport annuel au Parlement sur les questions liées au mandat du Ministère en matière de langues officielles.

5.182 Ces rapports décrivent principalement les activités du Programme. Bien que cette information soit pertinente, elle ne traite pas du rendement et des résultats obtenus dans le cadre de ce programme. Nous avons d'ailleurs noté, dans le cas des projets que nous avons examinés, que le Ministère n'obtenait pas toujours de l'information sur les résultats des projets qu'il finance ou n'avait pas examiné cette information pour lui permettre de mieux mesurer les résultats obtenus. À notre avis, le Ministère n'a pas précisé clairement quels sont les résultats escomptés de ce programme dans ses rapports annuels sur les plans et les priorités.

5.183 Recommandation. Le Ministère devrait préciser les objectifs du Programme en déterminant des résultats clairs et réalistes à atteindre, évaluer l'efficacité du Programme, établir des mesures de rendement et rendre compte des résultats au Parlement.

Réponse du Ministère. Le Ministère accepte cette recommandation. D'ailleurs, il a commencé à travailler à sa mise en œuvre dans le cadre du plan d'amélioration des pratiques de gestion des programmes d'appui aux langues officielles.

En décembre 2000, le Ministère a entrepris l'élaboration d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour l'ensemble des programmes d'appui aux langues officielles. À l'heure actuelle, il relève les indicateurs et les outils qui lui permettront de recueillir les données pertinentes à la mesure des résultats et élaborera ensuite un cadre de vérification fondé sur les risques. L'ensemble de l'exercice devrait être complété en mars 2002.

Le Ministère termine présentement la préparation d'un cadre intégré de gestion et de responsabilisation axées sur les résultats et de vérification fondée sur les risques pour le Programme d'appui aux communautés de langue officielle. Ce cadre établit les enjeux de l'évaluation qui sera réalisée au cours du prochain exercice, soit 2002-2003. Suite à cette évaluation, le Ministère sera mieux en mesure de présenter les résultats de ce programme dans le rapport annuel sur les langues officielles et le rapport ministériel sur le rendement, rapports tous deux présentés au Parlement. D'ailleurs, nous

commençons déjà à présenter des résultats dans les rapports de 2000-2001. De plus, les résultats de l'évaluation serviront de base analytique à l'amélioration de l'efficacité du Programme, lors de son renouvellement prévu en avril 2004.

Évaluation et approbation des projets

5.184 Processus. Bien que les modalités de mise en œuvre des ententes Canada-communautés puissent varier d'une entente à l'autre, les caractéristiques communes incluent l'établissement d'un plan de développement précisant les priorités de la communauté, un niveau d'engagement financier connu pour les cinq années des ententes et la mise sur pied d'un comité conjoint (composé de membres de la communauté et du Ministère) dont l'une des responsabilités consiste à recommander au Ministère l'octroi de financement.

5.185 Les recommandations du comité conjoint sont revues par le Ministère et chaque demande est approuvée par la Ministre. Jusqu'à maintenant, le Ministère a eu recours presque exclusivement à des subventions. L'octroi des subventions est cependant assujetti à la réception et à l'acceptation par le Ministère, selon les cas, des états financiers vérifiés, des rapports d'activités et des rapports annuels des organismes.

5.186 En général, les demandes proviennent d'organismes qui reçoivent du financement année après année du Ministère. Selon les ententes Canada-communautés, au moins 20 p. 100 des fonds sont réservés au financement de projets, alors que le reste sert à financer les activités annuelles des organismes.

5.187 Les plans de développement ne sont pas tous complétés. Les ententes prévoient que chaque communauté établisse un plan de développement quinquennal (1999-2000 à 2003-2004) incluant les stratégies et priorités générales afin que l'on en tienne compte lors des décisions de financement. Cependant, nous avons constaté que sur les 15 ententes Canada–communautés, le Ministère n'avait pas reçu les plans de développement pour 5 de ces communautés. En l'absence de tels plans, le Ministère ne peut s'assurer que les décisions de financement de projets et d'activités soumis par les organismes des communautés sont conformes aux priorités de la communauté.

5.188 Lacunes importantes dans l'évaluation des projets. Nous estimons que pour 9 millions de dollars (33 p. 100) des 27 millions de dollars de dépenses soumis à notre vérification en 2000-2001, l'évaluation des projets, par le Ministère, présentait des lacunes importantes. Les principales causes des lacunes observées sont les suivantes :

- les formulaires de demande généraux n'étaient pas remplis et les demandes reçues étaient incomplètes;
- les résultats prévus n'étaient pas énoncés dans les demandes, tel que l'exigent les modalités du Programme. En outre, les demandes ne comportaient généralement pas de plan d'évaluation des activités en fonction du but et/ou des objectifs établis au préalable;

- il n'y avait aucune indication au dossier que le Ministère avait tenu compte des critères d'admissibilité lors de la prise de décision. Ce point a aussi été relevé par la vérification interne dans 36 p. 100 des dossiers examinés pour les exercices 1999-2000 et 2000-2001.

5.189 Nous avons également noté, dans la plupart des dossiers, que le niveau de financement n'était pas justifié de façon adéquate. Nous avons remarqué que les montants octroyés variaient de 27 p. 100 à 100 p. 100 du montant demandé, sans qu'il n'y ait aucune justification au dossier.

5.190 Le Ministère n'avait pas précisé la façon de justifier les décisions de financement, par exemple la prise en compte des besoins financiers de l'organisme, appuyés par une analyse des derniers états financiers. Par exemple, nous avons noté au moins trois cas où les liquidités disponibles excédaient le financement octroyé. Dans ces cas, le besoin de financement aurait dû être mis en question.

5.191 De plus, lorsque le montant octroyé différait du montant demandé, le Ministère ne demandait pas de plan d'activités révisé pour tenir compte d'un financement moins élevé que prévu. Le Ministère aurait avantage à savoir quelles activités et résultats les organismes veulent réaliser et obtenir avec un tel financement, afin d'être en mesure de mieux évaluer les résultats obtenus comparativement à ceux prévus.

5.192 Dans la majorité des projets examinés, la demande ne faisait pas état des démarches entreprises pour obtenir d'autres sources de financement ni des résultats obtenus à la suite de ces démarches, comme l'exigent les modalités du Programme. Cette information permettrait au Ministère de cerner des cas où il y a ou pourrait y avoir plusieurs sources d'aide gouvernementale, et d'ajuster le financement octroyé en conséquence.

5.193 Les ententes Canada–communautés comportent une clause sur les conflits d'intérêts. Cependant, les vérificateurs internes ont constaté dans la majorité des dossiers qu'ils ont examinés, qu'il n'y avait rien qui permettait de fournir l'assurance qu'aucun membre du comité conjoint n'était en conflit d'intérêts, lorsque ce dernier recommandait au Ministère le financement des organismes.

5.194 Nous avons également noté que le Ministère n'a pas encore établi de normes de service en ce qui a trait au traitement des demandes de financement. Par exemple, nous avons remarqué que les décisions de financement prennent en général de quatre à six mois. En général, les organismes ne sont pas informés des décisions concernant le financement avant les mois de juin ou juillet, ce qui semble causer de l'inquiétude et peut nuire au déroulement des activités prévues au cours de l'année en question.

5.195 Recommandation. Le Ministère devrait s'assurer que :

- les demandes sont complètes et satisfont aux critères d'admissibilité du Programme;
- le financement accordé est justifié de façon adéquate et que l'incidence sur les résultats escomptés d'un financement moins élevé que celui demandé est connue.

Réponse du Ministère. Le Ministère accepte cette recommandation. Il a créé en décembre 2000 le Comité national d'examen des subventions et des contributions pour les programmes d'appui aux langues officielles. Cette mesure vise à le doter d'un processus de vérification continue pour lui permettre d'exercer une plus grande diligence dans l'examen et l'approbation des subventions et des contributions. En se fondant sur l'examen de tous les dossiers fait par une équipe spécialisée, le Comité formule des recommandations sur tout aspect du traitement des demandes de subventions et de contributions dans le but d'assurer une interprétation cohérente des modalités, objectifs et critères des programmes.

Ce comité a déjà diffusé plusieurs directives administratives et politiques de programme (par exemple, une politique régissant le choix du mécanisme de financement assortie d'une grille d'évaluation de la complexité; des directives sur les excédents, les encaisses importantes, les revenus reportés, l'exercice des organismes; des procédures concernant l'organisation des dossiers de recommandation et la préparation d'accords de contribution).

Dans le cadre d'une stratégie de formation continue, des ateliers pour renforcer l'application du principe de la diligence raisonnable dans tout aspect du traitement des dossiers ont été offerts aux agents et aux gestionnaires responsables des langues officielles (automnes 2000 et 2001) et des séances de formation sur la présentation de demandes axées sur les résultats ont été offertes aux bénéficiaires (automne 2001). Des guides à l'intention des agents et des requérants ont été rédigés aux fins de ces ateliers. Des modules ciblés seront élaborés pour répondre à d'autres besoins de formation.

Suivi des projets et contrôles financiers

5.196 Manque de rigueur dans l'analyse des rapports d'activités et des états financiers. L'examen des dossiers par la vérification interne a révélé que pour seulement 39 p. 100 des cas, il était démontré au dossier que le Ministère avait examiné les rapports d'activités ou le rapport annuel fourni par l'organisme à la fin des activités. De plus, rien n'indiquait que le Ministère avait examiné les réalisations, l'obtention des résultats escomptés ou la valeur ajoutée à la fin du projet. Ce manque de rigueur est d'autant plus sérieux que ces mêmes organismes, la plupart du temps, reçoivent année après année du financement aux termes de ce programme et que ces renseignements sont essentiels à une bonne évaluation subséquente.

5.197 Dans plusieurs cas, nous avons noté qu'il y avait un manque d'analyse rigoureuse des états financiers soumis par les bénéficiaires. Dans ces cas, le Ministère ne semble pas nécessairement avoir réconcilié les subventions déclarées avec le financement qu'il a octroyé, ni avoir évalué la possibilité qu'il y ait plusieurs sources de financement.

5.198 Recommandation. Le Ministère devrait, dans les cas où des rapports sur les résultats et des états financiers sont exigés, revoir de façon plus rigoureuse les résultats obtenus par rapport à ceux prévus, afin de mieux évaluer le financement octroyé et de permettre une meilleure prise de décision lors de l'attribution du prochain financement.

Réponse du Ministère. Le Ministère accepte cette recommandation. Le Comité national d'examen des subventions et des contributions exige également que soient analysés avec plus de rigueur les rapports d'activités et les états financiers des organismes et que cette analyse figure au dossier et soit utilisée lors de la prise de toute décision subséquente. Les demandes de 2002-2003 présenteront des améliorations dans ce domaine car le guide du requérant utilisé pour la formation des bénéficiaires à l'automne 2001 fournit un modèle de rapport axé sur les résultats.

5.199 Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la gestion du Programme. Au cours de la dernière année, le Ministère a pris plusieurs mesures et lancé certaines initiatives afin d'améliorer la gestion du Programme d'appui aux langues officielles et d'axer davantage la gestion sur les résultats. En outre, on note la formation sur la diligence raisonnable, l'élaboration d'un cadre de gestion et de responsabilisation ainsi que d'un cadre de vérification axé sur les risques, l'établissement d'un comité national chargé de revoir toutes les recommandations de financement, et l'utilisation d'une grille d'évaluation de la complexité et des risques liés aux projets. Bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité de ces mesures, elles devraient permettre de régler plusieurs des problèmes que nous avons relevés au cours de notre vérification.

Conclusion

5.200 Nous avons relevé plusieurs éléments essentiels à la bonne gestion du Programme qui doivent être améliorés : le cadre de gestion, l'information sur le rendement, l'évaluation des projets et l'analyse des résultats obtenus. L'objectif du Programme demeure vaste et les résultats escomptés ne sont pas clairement définis. De plus, le Programme n'a pas été évalué depuis l'entrée en vigueur des modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les langues officielles*. Au moment de notre vérification, Patrimoine canadien n'avait pas complété l'élaboration de mesures de rendement et ses rapports au Parlement traitaient surtout des activités dans le cadre du Programme plutôt que de ses résultats. En outre, nous estimons que pour 9 millions de dollars (33 p. 100) des 27 millions de dollars de dépenses que nous avons vérifiés, il y avait des lacunes importantes au niveau de l'évaluation des projets par le Ministère. De plus, l'analyse des résultats obtenus dans le cadre des projets manquait de rigueur.

5.201 Patrimoine canadien a pris, au cours de la dernière année, plusieurs mesures afin d'améliorer la gestion du Programme. Bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité de ces mesures, elles devraient permettre de régler plusieurs des problèmes que nous avons cernés.

Environnement Canada et Ressources naturelles Canada — Contributions versées en vertu du Fonds d'action pour le changement climatique

En résumé Le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) est l'une des nombreuses initiatives entreprises par le gouvernement pour aider le Canada à respecter l'engagement qu'il a pris, dans le cadre du Protocole de Kyoto, de réduire les émissions de certains gaz à effet de serre au cours des années 2008 à 2012. De 1998 à 2001, des fonds ont été alloués à deux ministères, soit 40 millions de dollars à Ressources naturelles Canada et 10 millions de dollars à Environnement Canada. De cette somme, environ 30 millions de dollars ont été versés sous forme de contributions.

Une récente évaluation à mi-mandat a permis de constater que le FACC était généralement bien géré, mais il y était recommandé d'améliorer les modalités de suivi des projets et les rapports sur le rendement. Nous avons constaté que le Secrétariat du FACC n'a pas pleinement respecté l'obligation qui lui est faite de présenter des rapports annuels sur ses principales réalisations et son utilisation des fonds. Nous avons également remarqué qu'en général les projets appuyés par le FACC étaient convenablement évalués et approuvés. De même, le contrôle des sorties de fonds était satisfaisant. Toutefois, le FACC n'assure pas un suivi systématique du rendement réel des projets qu'il finance et il n'en consigne pas systématiquement les données dans ses dossiers.

Contexte

5.202 Le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC), dont la création a été annoncée dans le Budget de 1998, est l'une des nombreuses initiatives fédérales entreprises pour aider le Canada à respecter les engagements pris à Kyoto. Le Canada, de concert avec 160 autres pays, a négocié le Protocole de Kyoto en décembre 1997. Ce faisant, il a convenu de réduire, entre 2008 et 2012, ses émissions de gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur à celui de 1990. Le Secrétariat fédéral du changement climatique, établi en février 1998, qui relève des sous-ministres de Ressources naturelles Canada (RNCan) et d'Environnement Canada, est chargé de coordonner les engagements de principe et les programmes fédéraux en matière de changement climatique et de gérer le Fonds.

5.203 Les dépenses autorisées du Fonds d'action pour le changement climatique ont totalisé 50 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 1998. Les fonds, alloués au titre des dépenses de fonctionnement et des contributions à l'appui de projets des secteurs privé et public, sont allés à RNCan (40 millions de dollars) et à Environnement

Canada (10 millions de dollars). Le financement a été reconduit pour trois ans à compter d'avril 2001.

Objet de la vérification

5.204 Notre vérification a couvert l'exercice financier 2000-2001, exercice au cours duquel les contributions du Fonds ont totalisé environ 30 millions de dollars. Le FACC finance des projets par l'entremise de plusieurs programmes de contributions offerts par d'autres ministères et organismes. Nous avons donc étudié la manière dont il rend compte de ce financement.

5.205 L'objectif de la vérification était de déterminer si les ministères exerçaient un contrôle approprié des contributions versées en vertu du FACC. La rubrique « À propos des vérifications », à la fin du chapitre, fournit d'autres précisions sur la vérification.

Observations et recommandations

Conception du programme

5.206 **Objectifs du programme.** Nous nous attendions à ce que RNCan et Environnement Canada s'assurent que le programme soit conçu pour obtenir des résultats, gérer les risques, assurer l'exercice d'une diligence raisonnable dans l'utilisation des fonds ainsi que la reddition de comptes à l'égard des sommes dépensées.

5.207 Nous avons constaté qu'en général les objectifs du programme sont clairement énoncés. Ces objectifs consistent à promouvoir et à entreprendre des programmes et des activités qui accroîtront la capacité du Canada de combattre les changements climatiques et de respecter les engagements qu'il a pris à cet égard dans le Protocole de Kyoto. Les principes du FACC sont précisés dans un cadre d'évaluation et de responsabilisation.

5.208 **Rôles et responsabilités.** Nous avons constaté que les responsabilités du Fonds sont raisonnablement claires, quoiqu'un peu compliquées. Deux ministères, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada, sont les principaux responsables de l'utilisation du Fonds et des rapports à produire à ce titre. Ils ont délégué au Secrétariat fédéral du changement climatique le pouvoir de recourir au Fonds pour financer des initiatives axées sur le changement climatique. Pour exécuter le programme FACC, le Secrétariat a créé les quatre secteurs ou blocs d'intervention suivants : Sensibilisation du public; Mesures d'action précoce en matière de technologie; Analyse de base; Science, impacts et adaptation. La plupart de ces blocs d'intervention, à leur tour, sont associés à d'autres programmes pour la réalisation de projets.

5.209 Le Secrétariat est représenté au sein des comités de gestion de tous les blocs d'intervention. Ces derniers disposent tous de plans d'affaires précisant leurs responsabilités. Le Secrétariat est censé coordonner l'examen général des activités de tous les blocs d'intervention du FACC.

5.210 **Il n'y a pas de stratégie officielle de gestion des risques.** La gestion des risques vise à renforcer les pratiques de gestion, la prise de décisions et l'établissement des priorités. Au moment de notre vérification, le programme ne disposait d'aucune stratégie officielle de gestion des risques pouvant permettre de cerner les risques associés aux résultats recherchés pour le programme et d'améliorer les contrôles. Le Secrétariat nous a informés qu'il atténue les risques en faisant partie des comités de sélection et des principaux comités des sous-ministres adjoints (SMA). De plus, deux vérifications récentes ont porté sur certains risques du programme. Le Secrétariat vient aussi d'élaborer un cadre de vérification axée sur les risques à l'intention des bénéficiaires des contributions du FACC. Néanmoins, nous encourageons la direction du Fonds à effectuer une évaluation complète des risques.

Rendement du programme

5.211 **Une évaluation à mi-mandat vient d'être terminée.** Nous nous attendions à ce que la direction du FACC sache si les résultats escomptés sont atteints et à ce qu'elle fasse des efforts raisonnables pour harmoniser et coordonner ses activités avec celles d'autres organisations qui gèrent des programmes semblables.

5.212 Une évaluation à mi-mandat des quatre blocs d'intervention du FACC vient d'être effectuée. On y traite toutes les questions d'évaluation requises sauf les incidences à long terme du programme, étant donné qu'il ne s'agissait que d'une analyse de mi-parcours effectuée pour les trois premières années de son existence. L'incidence à long terme du programme sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre fera l'objet d'une évaluation future.

5.213 Voici quelques-unes des principales constatations découlant de cette évaluation.

- Le bloc d'intervention « Sensibilisation du public » a été bien utilisé et géré. Il a financé avec succès une multitude de projets. Dans le rapport d'évaluation, il est également suggéré à la direction du Fonds de trouver le moyen de transposer au plan national les projets qui ont donné de bons résultats localement.
- Pour la plupart des intervenants, les projets et les activités du bloc d'intervention « Mesures d'action précoce en matière de technologie » permettront vraisemblablement d'obtenir les résultats et les retombées escomptés. Dans le rapport, il est recommandé d'axer les activités de ce bloc d'intervention sur les secteurs industriels offrant le plus fort potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Les objectifs du bloc d'intervention « Science, impacts et adaptation » étaient et demeurent pertinents pour la réalisation des projets fédéraux portant sur le changement climatique.
- Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de conclure que le bloc d'intervention « Analyse de base » a réussi à atteindre ses objectifs et était généralement bien géré. Toutefois, dans le rapport, il est recommandé de donner un rôle actif au Secrétariat dans le suivi des progrès et d'établir des cibles de rendement et des moyens de surveiller les progrès.

5.214 L'an dernier, une vérification interne de Ressources naturelles Canada a permis de constater que le FACC pourrait resserrer ses critères de sélection

et de suivi des projets ainsi que les conditions de paiement des accords de contribution. Toutefois, le processus de paiement a été jugé adéquat.

5.215 En 2001, la manière dont le Secrétariat rend compte de ses activités a également été vérifiée. Toutefois, la vérification n'était axée que sur les rapports entretenus avec RNCan. La vérification a permis de conclure que le FACC gère bien de nombreux éléments et que son modèle décentralisé d'activité permet d'utiliser efficacement les procédures et les connaissances administratives actuelles existant dans les ministères fédéraux. Le rapport de vérification fait état d'un certain nombre d'améliorations requises au chapitre des normes de service, du suivi par les divers partenaires des projets et des rapports qu'ils doivent produire à cet égard, des rapports financiers et des rapports de suivi des progrès à présenter au Secrétariat, ainsi que des améliorations requises au chapitre de la mesure du rendement du Secrétariat.

5.216 L'obligation de produire un rapport annuel n'a pas été pleinement respectée. Le Secrétariat est censé fournir aux ministres de l'Environnement et des Ressources naturelles un rapport annuel sur les principales réalisations du FACC et son utilisation des fonds alloués. Nous avons constaté que de tels rapports n'ont pas été fournis. Selon nous, le rapport annuel est un document essentiel de reddition de comptes étant donné que les fonds sont octroyés pour des programmes répartis entre plusieurs ministères et organismes.

5.217 La direction nous a dit avoir présenté des rapports annuels à la Conférence des Parties (CDP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. À notre avis, ces rapports se limitent à des descriptions détaillées des projets financés par le FACC et à la présentation de certains résultats de projets. Cela ne permet pas de respecter pleinement l'obligation de produire un rapport annuel sur le programme.

5.218 Les rapports sur le rendement fournis au Parlement sont fragmentés et axés sur les extrants. Nous avons examiné les rapports sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités de RNCan et d'Environnement Canada pour 1999 et 2000. Nous y avons trouvé peu de mentions du FACC. Les deux ministères fournissent beaucoup d'information sur le changement climatique, mais celle-ci est dispersée ici et là dans les rapports. Dans son rapport d'octobre 2001, la commissaire à l'environnement et au développement durable exprime également ses préoccupations concernant la présentation d'une information fragmentée dans les rapports sur le rendement soumis au Parlement. La direction déclare qu'en lui imposant une présentation des rapports par secteur d'activité et, maintenant, par résultat stratégique, le Conseil du Trésor limite la capacité des deux ministères de rendre compte en détail des accomplissements du Fonds. Selon nous, les ministères devraient envisager la présentation de rapports consolidés sur le FACC dans les documents budgétaires.

5.219 Lorsqu'elles sont mentionnées, les réalisations du FACC sont surtout présentées sous forme d'extrants et d'activités; on mesure très peu les résultats obtenus. Nous reconnaissons qu'il est trop tôt pour s'attendre à de l'information sur l'effet global d'un programme comme celui-ci étant donné qu'il est principalement conçu pour permettre de respecter des engagements

entre 2008 et 2012. La direction nous a informés qu'un mécanisme de vérification des résultats est en voie d'élaboration, qu'il s'agit d'un des objectifs importants du bloc d'intervention « Mesures d'action précoce en matière de technologie ». Elle nous a également indiqué que très peu de projets sont terminés. Selon nous, elle devrait continuer à rendre compte de sa progression vers l'atteinte de ses objectifs puisqu'il est trop tôt pour rendre compte de l'impact global du programme.

5.220 Conformément à la Politique révisée du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert de juin 2000, les objectifs et résultats spécifiques prévus dans le cas des programmes de subventions et contributions d'une valeur supérieure à 5 millions de dollars doivent être énoncés clairement, avec indication des grandes étapes des programmes, dans le Rapport sur les plans et les priorités du Ministère. Nous avons remarqué que les rapports (2001-2002) des deux ministères fournissaient une information sommaire sur les objectifs du FACC et sur les résultats prévus.

5.221 Recommandation. La direction du Fonds d'action pour le changement climatique devrait :

- fournir aux ministres de l'Environnement et des Ressources naturelles des rapports annuels sur les principales réalisations du programme et l'utilisation des fonds alloués;
- présenter au Parlement de l'information claire et consolidée sur le rendement du programme.

Réponse de la direction. La direction du Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) reconnaît la nécessité de présenter de l'information claire et consolidée aux ministres, au Parlement et au public à propos du rendement du FACC. Afin de favoriser l'efficience, l'obligation de présenter des rapports annuels aux ministres a été combinée à d'autres exigences de rapports annuels, telles que le précis des conditions d'emploi rédigé pour les cinquième et sixième conférences des parties ainsi que le rapport récent intitulé *Relever le défi : Fonds d'action pour le changement climatique* (FACC), *Rapport 1998-2001*. En ce qui concerne l'exercice 2001-2002 et les exercices ultérieurs, un rapport annuel détaillé, consolidé et autonome sera rédigé et il couvrira toutes les activités prévues par le FACC relatives aux dépenses de projets et les résultats obtenus. On abordera également le FACC d'une façon générale dans les prochains budgets des dépenses.

Évaluation et approbation des projets

5.222 Les ministères et organismes chargés de la réalisation du programme utilisent généralement les modalités de leur propre programme de contributions. Toutefois, l'autorisation du programme FACC prévoit que les agents d'exécution doivent tenir compte des objectifs généraux du Fonds lorsqu'il leur faut vérifier si un programme est admissible au financement offert par le Fonds. Dans la mesure du possible, ils doivent aussi tenter d'obtenir des fonds des provinces et du secteur privé et partager les coûts avec eux; ils doivent établir des jalons concrets et préciser les résultats à atteindre, ainsi que garantir la transparence du processus d'approbation.

Une plus grande diligence est requise pour l'approbation des projets

5.223 Nous avons constaté que dans la plupart des cas, le Secrétariat s'assure, pour chaque composante du programme, que l'on fait preuve de diligence raisonnable dans l'approbation des projets. Nous avons découvert certains problèmes de gestion des projets, notamment dans l'évaluation des propositions, la vérification de l'admissibilité, la consignation par écrit des décisions clés d'évaluation des projets et la gestion des contributions remboursables. (Notre échantillonnage n'a pas couvert les contributions gérées par le bloc d'intervention « Analyse de base » parce que les dépenses totales dans ce secteur, en 2000-2001, n'étaient pas considérables.)

5.224 Problèmes concernant la vérification de l'admissibilité et l'évaluation des propositions de projets. Au moment de notre vérification, pour être admissible au financement dans le cadre des Mesures d'action précoce en matière de technologie, les promoteurs de projets devaient faire partie d'une association s'intéressant à la question du changement climatique, ce qui démontrait leur engagement face à cette question. Dans 14 des 20 cas que nous avons étudiés, les projets du bloc d'intervention « Mesures d'action précoce en matière de technologie » avaient été approuvés même si les demandeurs ne répondaient pas à l'exigence susmentionnée.

5.225 Deux projets, un du bloc d'intervention « Sensibilisation du public » et l'autre du bloc d'intervention « Science, impacts et adaptation », ont été approuvés sans qu'on ait évalué la capacité de leur promoteur de les mener à bien. Dans les deux cas, les gestionnaires nous ont informés que le promoteur en question avait déjà réalisé d'autres projets pour eux et qu'ils le connaissaient. Selon nous, il aurait fallu verser aux dossiers des projets les documents attestant ces faits.

5.226 Pour la période étudiée, des projets commerciaux ont été approuvés par les responsables des « Mesures d'action précoce en matière de technologie » sans évaluation officielle du marché. Il ne s'agit pas là d'un critère d'admissibilité, mais il conviendrait d'adopter une approche plus structurée de l'évaluation des projets commerciaux, laquelle inclurait un examen des plans de marketing ou d'affaires. L'évaluation à mi-mandat du FACC a cerné ce même problème. La direction a révélé que les agents d'exécution qui n'avaient pas d'outils d'évaluation du marché avaient reçu ultérieurement de la formation sur la manière de réaliser des projets commerciaux.

5.227 Absence de documents clés dans de nombreux dossiers. Nous avons constaté que la documentation sur les projets variait considérablement selon les composantes du FACC. Les dossiers des projets des blocs d'intervention « Sensibilisation du public » et « Science, impacts et adaptation » contenaient tous les documents clés nécessaires. Par contre, ceux du bloc « Mesures d'action précoce en matière de technologie » contenaient le formulaire normalisé de recommandation du projet, lequel sert à consigner par écrit l'évaluation du projet. Toutefois, pour chaque dossier de projet de cette catégorie que nous avons étudié, nous avons constaté qu'il manquait un ou plusieurs documents pertinents tels que les demandes, les accords de contribution, les décisions d'approbation, les rapports d'activité et les rapports

finaux. La direction du bloc d'intervention « Mesures d'action précoce en matière de technologie » nous a donné comme explication que les projets sont gérés par des agents d'exécution des ministères participants et que tous les documents pertinents se trouvent dans les dossiers de ces agents. Elle nous a également indiqué qu'à l'avenir, elle tenterait d'avoir toute la documentation en main, surtout les accords de contribution. La disponibilité de tous les documents pertinents au niveau des blocs d'intervention est essentielle pour permettre au Secrétariat de déterminer si les projets respectent les objectifs du FACC et de surveiller la progression de ces projets.

5.228 Problèmes de détermination des modalités de remboursement des contributions. La Politique sur les paiements de transfert exige des ministères qu'ils s'assurent que lorsqu'une entreprise reçoit une contribution qui vise à lui permettre de faire des profits ou d'augmenter sa valeur, celle-ci doit rembourser la contribution ou partager les avantages financiers qui en découlent avec le gouvernement, en proportion des risques partagés.

5.229 Selon les critères d'admissibilité au financement des projets du bloc d'intervention « Mesures d'action précoce en matière de technologie », les contributions à tous les projets commerciaux — ceux qui sont censés engendrer des profits dans un délai de trois ans — sont remboursables. Nous avons constaté que certains de ces projets avaient été approuvés avant la détermination des modalités, du calendrier et du montant des remboursements.

5.230 Avant d'approuver les contributions, les gestionnaires et les agents d'exécution du bloc d'intervention « Mesures d'action précoce en matière de technologie » sont censés s'assurer que ceux qui recevront des contributions remboursables ont déclaré l'état de toute dette préalablement contractée envers le gouvernement fédéral, ce qui n'a pas été fait par certains bénéficiaires.

5.231 Recours à des contrats alors que des accords de contribution s'imposaient. Nous avons constaté que deux agents d'exécution avaient utilisé des contrats pour quatre projets pour lesquels, normalement, il aurait fallu utiliser des accords de contribution. Ces projets avaient toutes les caractéristiques des projets financés par des contributions : ils étaient assujettis aux mêmes critères d'admissibilité et au même processus d'évaluation et de sélection; leurs coûts étaient partagés avec des entreprises privées; le gouvernement n'en retirait aucun bien ni service; et surtout, une partie des fonds était remboursable. À notre avis, il aurait fallu utiliser pour ces projets des accords de contribution et non des contrats. Lorsqu'il leur faut choisir entre des contrats ou des accords de contribution, les agents d'exécution doivent veiller à préciser correctement la nature de l'entente contractuelle et ils doivent se conformer aux politiques pertinentes du Conseil du Trésor sur les marchés et les paiements de transfert.

5.232 Recommandation. La direction du Fonds d'action pour le changement climatique devrait voir à ce que :

- chaque projet financé réponde à tous les critères du programme;

- chaque dossier de projet, au niveau de chaque bloc d'intervention, contienne toute la documentation requise;
- les modalités, le montant et le calendrier des remboursements soient précisés et à ce que les dettes envers la Couronne soient connues avant que ne soient approuvées des contributions remboursables;
- les agents d'exécution aient recours aux contrats ou aux accords de contribution, selon les règles établies.

Réponse de la direction. Afin de réduire au minimum les frais généraux, le FACC s'appuie sur l'infrastructure existante des programmes fédéraux. La direction du FACC reconnaît la nécessité de fournir l'assurance que ses agents d'exécution respectent les critères du programme, utilisent les instruments financiers appropriés et tiennent à jour des dossiers complets. Les ministères et les comités de sélection de projets devront s'assurer avec le plus grand soin que les propositions de projets satisfont à tous les critères du programme, que les modalités de remboursement sont conformes aux règles établies et que les instruments financiers appropriés sont utilisés. À partir du 1er janvier 2002, tous les blocs d'intervention du FACC conserveront sur place un ensemble complet des dossiers de projets, et chacun des ensembles contiendra tous les documents pertinents.

Suivi des projets et contrôles financiers

5.233 Il faut assurer un suivi plus systématique et plus significatif des résultats. Le Secrétariat est censé recevoir des rapports d'activité trimestriels sur les projets administrés par les responsables des blocs d'intervention et les agents d'exécution du Fonds. Une multitude de mécanismes de compte rendu existe, mais nous avons constaté l'absence de rapports formels ou systématiques présentant au Secrétariat les résultats des projets. Les rapports d'activité requis doivent présenter les projets mis en chantier, les réalisations prévues et les étapes franchies, ainsi que les fonds obtenus d'autres sources, afin que le Secrétariat sache si le projet se déroule comme prévu. Nous avons constaté que le Secrétariat n'effectue pas de suivi et de compilation systématiques des résultats obtenus et des étapes franchies.

5.234 Toutefois, au cours de la vérification interne du FACC de l'an dernier, les vérificateurs ont constaté que les agents d'exécution surveillent les projets qu'ils administrent. Ils ont également relevé que les rapports d'étape de 6 des 26 projets étudiés étaient en retard. Dans le rapport de vérification, l'on recommande au FACC de faire en sorte que les agents d'exécution fassent parvenir régulièrement au personnel des blocs d'intervention du programme des rapports d'étape pour faire connaître l'état d'avancement des projets financés par le Fonds et pour s'assurer qu'il en est mieux rendu compte.

5.235 Contrôle financier des sorties de fonds. Nous avons constaté que la direction du FACC avait convenablement approuvé tous les fonds versés aux agents d'exécution. Une vérification interne effectuée par Ressources naturelles Canada a également permis de constater que les contrôles des paiements étaient appropriés. Les vérificateurs ont également constaté qu'il y avait aux dossiers des pièces prouvant que les demandes étaient examinées avant paiement, qu'aucun paiement n'était fait avant la signature des accords et que les pouvoirs de signer étaient respectés.

5.236 **Le Secrétariat peut améliorer ses contrôles financiers.** Nous avons constaté que le personnel des blocs d'intervention du programme ne remet pas au Secrétariat les rapports financiers trimestriels requis. Le Secrétariat a reçu de ces personnes certains rapports, au besoin. Pour être utiles, les rapports financiers doivent être non seulement exacts, ce que nous avons pu constaté, mais il faut aussi les produire de manière systématique et à intervalles réguliers.

5.237 **Recommandation.** La direction du FACC et le personnel des divers blocs d'intervention du programme devraient effectuer un suivi officiel et systématique des résultats des projets financés par le Fonds afin d'avoir l'assurance que les objectifs de ces projets sont atteints.

Réponse de la direction. Afin de réduire le plus possible le fardeau administratif des agents d'exécution du FACC, la direction du FACC a dans le passé fait des demandes de rapports financiers et de rapports d'étape, selon le besoin. La direction du FACC est d'accord pour dire qu'une approche plus officielle et plus systématique doit être mise en œuvre afin d'assurer l'atteinte des objectifs du programme. On exigera officiellement des rapports financiers et des rapports d'étape trimestriels de chaque bloc d'intervention du FACC, en commençant par un rapport qui doit être soumis le 31 janvier 2002 et qui couvrira le troisième trimestre de 2001-2002.

Conclusion

5.238 Une récente évaluation à mi-mandat a permis de constater que le FACC était généralement bien géré, mais il y était recommandé d'améliorer les modalités de suivi des projets et les rapports sur le rendement. Nous avons constaté que le Secrétariat du FACC n'a pas pleinement respecté l'obligation qui lui est faite de présenter des rapports annuels sur ses principales réalisations et son utilisation des fonds. Nous avons également remarqué qu'en général les projets appuyés par le FACC étaient convenablement évalués et approuvés. De même, le contrôle des sorties de fonds était satisfaisant. Toutefois, le FACC n'assure pas un suivi systématique du rendement réel des projets qu'il finance et il n'en consigne pas systématiquement les données dans ses dossiers.

Section 7

Solliciteur général Canada — Programme des services de police des Premières nations

En résumé Le but du Programme des services de police des Premières nations est de contribuer à améliorer l'ordre social, la sécurité publique et la sécurité personnelle dans les collectivités autochtones et inuites en mettant en place et en entretenant des services de police professionnels et efficaces qui répondent aux besoins des collectivités. Le gouvernement fédéral assume 52 p. 100 du coût des services de police dans le cadre d'accords de contribution négociés avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les collectivités autochtones. La vérification porte sur les dépenses du gouvernement fédéral effectuées au titre de ce programme en 1999-2000, lesquelles s'élevaient à 56 millions de dollars.

Au 31 mars 2000, le Programme a financé les services de plus de 800 agents de police dans 317 collectivités des Premières nations et desservait environ 62 p. 100 de la population autochtone admissible. Depuis 1995, le nombre d'accords conclus a plus que doublé, passant à 123. Nous avons remarqué que les objectifs du Programme étaient clairement établis. Toutefois, l'un des objectifs, celui d'offrir avant 1995 des services de police locaux à 80 p. 100 de la population vivant dans les réserves, n'avait toujours pas été atteint. Le Ministère doit faire une estimation des fonds supplémentaires dont il a besoin pour atteindre ce but. Le Programme est certes bien conçu, mais nous avons remarqué qu'il y aurait lieu d'améliorer considérablement la façon dont on évalue les besoins des collectivités des Premières nations en matière de services de police. Nous avons relevé certains cas de non-conformité aux modalités du Programme. Nous évaluons à environ 3 millions de dollars les dépenses qui ne sont pas justifiées de manière appropriée. Nous avons également estimé à quelque 1,8 million de dollars le montant des paiements anticipés, versés mais non dépensés avant la fin de l'exercice, qui avait été reporté à l'exercice suivant et qui dépassait la limite autorisée pour les reports. Lorsque le Ministère recourait par contrat aux services de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), celle-ci ne fournissait pas toujours le nombre d'agents convenu.

Contexte

5.239 La Politique sur la police des Premières nations a été approuvée en 1991. En 1992, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a transféré la responsabilité du Programme des services de police des Premières nations au ministère du Solliciteur général. Le Programme sert à financer des services de police dans les réserves et sur certaines terres de la Couronne par l'intermédiaire d'accords de contribution entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou territoriaux et les collectivités autochtones et

inuites. Le gouvernement fédéral assume 52 p. 100 des coûts, et la province ou le territoire, 48 p. 100, afin d'offrir des services de police professionnels et efficaces, adaptés sur le plan culturel et pour lesquels il est rendu compte aux collectivités autochtones et inuites concernées.

5.240 Les objectifs du Programme des services de police des Premières nations, tels qu'ils figurent dans les modalités approuvées en 1991, sont les suivants :

- fournir à 80 p. 100 de la population des Premières nations vivant dans les réserves des services de police autochtones d'ici 1995-1996 (l'échéance a été reportée à 2000-2001);
- fournir aux collectivités des Premières nations, dans les réserves, un niveau de service équivalent à celui offert dans les collectivités non autochtones de la région;
- accroître la satisfaction des collectivités des Premières nations, dans les réserves, en ce qui a trait aux services de police qui leur sont fournis.

Objet de la vérification

5.241 Notre objectif était de déterminer si le Ministère contrôlait adéquatement le Programme de services de police des Premières nations. La vérification portait sur l'exercice 1999-2000. Les fonds pour le Programme, au cours de cet exercice, s'élevaient à 56 millions de dollars. Ce montant représente le montant total versé pour 123 ententes de services (ce qui inclut les services de 53 corps de police autonomes pour lesquels ont été versés 35 millions de dollars), montant qui a permis d'offrir des services à environ 62 p. 100 de la population dans les réserves.

5.242 La rubrique « À propos des vérifications » à la fin du présent chapitre contient d'autres précisions.

Observations et recommandations

Conception du Programme

5.243 **Les objectifs du Programme sont clairement établis.** Le but du Programme, tel qu'il a été défini, est d'accroître et d'améliorer le niveau et la qualité des services de police des Premières nations. Selon nous, les objectifs du Programme et les résultats attendus, décrits ci-dessus, sont relativement clairs. La part de financement que le gouvernement fédéral assume est fixée à 52 p. 100.

5.244 **Gestion du Programme.** Les mécanismes de reddition de comptes en ce qui a trait à l'utilisation des fonds obtenus en vertu d'accords de contribution, imposent les exigences suivantes : présenter les comptes rendus exigés par les accords; présenter des états financiers vérifiés; effectuer des vérifications périodiques de la conformité; effectuer un contrôle et un suivi des mesures prises pour donner suite aux observations formulées dans le cadre des vérifications. Ces mécanismes constituent un cadre de gestion relativement solide étant donné qu'il s'agit d'un programme de contributions qui sert à financer des services de police permanents.

5.245 Le Programme est doté d'un effectif de 28 employés, y compris le personnel régional. Le budget annuel de fonctionnement et d'entretien du Programme est fixé à 3,3 millions de dollars. Nous avons remarqué que l'effectif en personnel est demeuré presque le même depuis 1995, même si le nombre d'accords a plus que doublé. D'après ce que nous avons observé au chapitre du contrôle financier exercé sur le Programme, il faudra reconsidérer le niveau des ressources et la capacité en matière de gestion financière de manière à obtenir l'assurance d'un contrôle efficace des fonds.

5.246 **Il n'y a pas de stratégie officielle de gestion des risques.** La gestion des risques vise à renforcer les pratiques de gestion, la prise de décisions et l'établissement des priorités. Les stratégies de gestion des risques servent à cerner, à analyser, à évaluer, à contrôler et à limiter les risques associés à la gestion de contributions. Elles peuvent aussi servir à éliminer les résultats insatisfaisants ou non souhaités. Au cours de notre vérification, la direction a consigné par écrit ses pratiques de gestion. Toutefois, elle n'a pas élaboré de stratégie officielle de gestion des risques, laquelle lui aurait permis d'avoir la certitude raisonnable d'une saine gestion à ce chapitre.

Rendement du Programme

5.247 En 1995, il y a eu une évaluation du Programme afin d'en examiner le bien-fondé, d'évaluer en partie son succès et sa rentabilité et de déterminer dans quelle mesure il était mis en œuvre tel que planifié. Cette évaluation a notamment fait ressortir les points suivants :

- Le Programme était mis en œuvre en conformité avec les dispositions de la Politique sur la police des Premières nations.
- Selon des données non scientifiques, les collectivités étaient plus satisfaites qu'auparavant ou encore n'avaient constaté aucun changement.
- Bien que l'on ait réalisé de grands progrès en vue d'atteindre les objectifs de la politique et du Programme, l'objectif d'offrir des services de police à 80 p. 100 de la population autochtone n'avait pas été atteint.
- L'évaluation avait soulevé certaines préoccupations. Les accords, par exemple, semblaient « fournir des services de police améliorés » par comparaison avec les services offerts dans des collectivités semblables, mais non autochtones. Par ailleurs, le financement des éléments de programme variait d'un accord à l'autre et, dans certains cas, aucun fonds n'avait été attribué à certains de ces éléments.

Le Ministère nous a informés qu'il prévoit effectuer une évaluation du Programme en 2004-2005.

5.248 En 1996, le Ministère a estimé qu'il lui faudrait 56 millions de dollars par année à compter de 2000-2001 pour offrir des services de police autochtones à 80 p. 100 de la population dans les réserves. En 1999-2000, le coût du Programme avait déjà atteint ce montant, mais le programme ne touchait qu'environ 62 p. 100 de la population admissible. Au moment de notre vérification, le Ministère était en train de déterminer le coût de l'extension des services à 80 p. 100 de la population des Premières nations admissibles. Selon nous, il sera important de déterminer les raisons pour lesquelles les fonds octroyés ont permis d'offrir des services à seulement

62 p. 100 de la population au lieu des 80 p. 100 prévus. Le Ministère nous a informés qu'il évaluait les choix à faire entre améliorer les services de police offerts en vertu des accords existants et négocier de nouveaux accords. Cette étude facilitera sans doute l'évaluation qui est prévue pour le Programme et permettra d'établir avec plus de précision le coût éventuel du Programme.

5.249 Rapports au Parlement. Nous avons examiné le *Rapport sur les plans et les priorités* et le *Rapport sur le rendement* présentés par le Ministère pour 1999-2000. Nous avons noté que le *Rapport sur le rendement* du Ministère présentait les résultats obtenus en regard des résultats visés pour chaque engagement principal présenté dans son *Rapport sur les plans et les priorités*. Cependant, il n'était pas facile de comparer ce qui avait été accompli et ce qui avait été prévu. Par exemple, le Ministère a cité, à titre de réalisation, le nombre de nouvelles ententes de services de police en voie de négociation, mais il n'a pas comparé ce nombre aux résultats escomptés en ce qui a trait à l'extension des services de police des Premières nations à une proportion de 75 à 80 p. 100 de la population des Premières nations admissible. Nous avons par ailleurs remarqué que, dans son *Rapport sur les plans et les priorités* pour 2001-2002, le Ministère respectait bien les exigences de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert.

5.250 Recommandation. Le Ministère devrait préparer un devis estimatif fiable des coûts liés à la réalisation de tous les objectifs du programme.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord avec cette recommandation.

Le Ministère a amorcé des discussions avec les collectivités des Premières nations et avec les provinces au sujet de la nécessité d'équilibrer les deux objectifs, qui sont d'élargir la portée du Programme des services de police des Première nations (PSPPN) et d'assurer l'adéquation permanente et l'efficacité des services de police actuels visés par ce programme. Ces discussions aideront à évaluer le niveau de service voulu et les coûts qui y sont liés.

Le Ministère élaborera des options qui traiteront de l'extension du Programme, des objectifs en matière de capacité et des besoins en ressources.

Évaluation et approbation des projets

5.251 Selon les modalités du Programme, les fonds octroyés doivent correspondre aux coûts des services de police des collectivités de la région vivant dans des conditions semblables. Le niveau des services de police est déterminé à partir des critères suivants :

- les caractéristiques démographiques de la population visée;
- la surface et la nature de la région géographique desservie, ainsi que son degré d'isolement;
- la charge de travail des services de police telle que déterminée par l'application de mesures réactives et proactives;
- un énoncé précis des buts de l'entente de services et un plan d'évaluation de la réalisation de ces buts.

5.252 Le Programme a pour caractéristique particulière que, bien qu'il soit financé par l'intermédiaire d'accords de contribution, il est fondé sur des accords tripartites intervenus entre le gouvernement fédéral, la province ou le territoire et la collectivité des Premières nations. Le niveau de service convenu entre les parties a une grande incidence sur les fonds octroyés dans le cadre de l'accord de contribution. En général, les accords sont valides pour une période de trois à cinq ans et fixent le niveau de financement pour chaque année. Il faut parfois plus d'un an pour négocier l'entente de services et parfois jusqu'à cinq ou six autres mois pour la faire approuver, de sorte que les ententes en vigueur sont souvent prolongées à plusieurs reprises pour une courte période.

5.253 Insuffisance des données devant justifier les décisions de financement. Nous avons constaté que l'analyse à l'appui du niveau de service et du niveau de financement connexe n'était pas complète dans 10 des 16 ententes de services autogérées que nous avons vérifiées. Ce nombre englobe les ententes qui ont été renouvelées et qui prévoient une augmentation des fonds sans que cette dernière soit justifiée clairement ou adéquatement comme l'exigent les modalités du Programme. Par exemple, le Ministère ne possédait aucun renseignement sur les comparaisons effectuées avec des collectivités non autochtones de taille semblable ou ne pouvait justifier à l'aide de documents pourquoi les niveaux de financement étaient supérieurs dans certains cas à ceux de collectivités comparables. Bien que l'on cite souvent le taux de criminalité pour expliquer l'augmentation des fonds, nous n'avons pas pu trouver, dans la plupart des cas, d'analyses de la charge de travail, par agent, justifiant le nombre de postes d'agents de police financés. Nous estimons qu'environ 3 millions de dollars, soit 8,6 p. 100 des 35 millions de dollars versés par le gouvernement fédéral dans le cadre des accords de contribution autogérés en 1999-2000, ont été dépensés sans justification adéquate selon les critères du programme.

5.254 Ambiguïté de certains modalités des accords de contribution. Le financement est obtenu par l'intermédiaire d'accords de contribution négociés entre trois parties; deux bailleurs de fonds et un bénéficiaire. Nous reconnaissons qu'il n'y aura jamais deux accords identiques puisque ceux-ci sont négociés. Toutefois, nous nous attendons quand même à retrouver dans chacun des exigences de base communes, notamment en ce qui à trait à l'obligation de respecter les modalités du Programme et à l'obligation de rendre compte des résultats. Or, nous avons constaté l'absence des éléments suivants dans 16 accords de contribution autogérés que nous avons vérifiés :

- **Nombre d'agents de police.** Cinq accords ne comportaient pas de dispositions précisant le nombre minimal d'agents de police devant constituer le corps de police pour lequel des fonds étaient octroyés.
- **Recouvrement des trop-payés et des avances inutilisées.** Neuf accords ne comportaient pas de dispositions imposant de recouvrer le trop-payé lorsque le total des fonds versés est supérieur aux dépenses réelles admissibles, ce qui contrevient à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.

- **Coûts admissibles.** Presque tous les accords ne contenaient pas de dispositions précisant les coûts admissibles pour les services de police. Par exemple, conformément aux modalités du Programme, les dépenses en capital secondaires sont admissibles. Or, les accords ne font pas référence à ces dépenses, ne les définissent pas et ne précisent pas lesquelles sont admissibles.

5.255 Des accords sont approuvés par des personnes n'ayant pas le pouvoir de le faire. L'approbation officielle des accords de contribution est l'un des importants mécanismes de contrôle en matière de dépense des fonds publics. Le solliciteur général a délégué à des responsables précis du Ministère le pouvoir de signer les accords de contribution inférieurs à un million de dollars. Pourtant, trois accords représentant au total un financement de 2,6 millions de dollars ont été signés par une personne qui n'avait pas officiellement le pouvoir de le faire.

5.256 Recommandation. Le Ministère devrait justifier de manière appropriée le niveau de financement accordé en vertu de chaque accord de contribution et veiller à ce que chaque accord soit approuvé par une personne dûment autorisée à le faire et à ce qu'il inclue tous les éléments requis.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord avec cette recommandation.

De nombreux facteurs distincts entrent en ligne de compte dans le processus de négociation des ententes de services tripartites. Par exemple : certains services de police sont situés près de grands centres urbains, alors que d'autres sont dans des régions éloignées où la sécurité est assurée par un service de police régional. Le taux de criminalité dans la collectivité, l'emplacement géographique et les coûts associés au maintien de services de police en régions éloignées influencent l'attribution des ressources. Le Ministère a entrepris une analyse, à l'échelle nationale et régionale, des facteurs liés à la prestation efficace des services de police des Premières nations. Cet exercice permettra de justifier comme il se doit l'approbation des niveaux de financement demandés à l'égard de certaines ententes et de satisfaire d'autres exigences.

Contrairement à de nombreux programmes de contributions qui financent des initiatives ou des projets ponctuels, le PSPPN offre des ressources à frais partagés aux services de police essentiels et permanents, la majorité des fonds allant aux salaires des policiers. Il faut faire preuve de souplesse afin d'assurer une gestion efficace de ces services de police permanents. Le Ministère renouvellera les modalités du PSPPN et demandera les exemptions applicables à l'égard de la Politique sur les paiements de transfert, d'ici au 31 décembre 2003.

Suivi des projets et contrôles financiers

5.257 Les dispositions sur la gestion de trésorerie contenues dans la Politique du gouvernement sur les paiements de transfert prévoient le paiement anticipé d'une contribution au bénéficiaire selon ses besoins immédiats de trésorerie. Les modalités du Programme exigent une retenue de 10 p. 100, laquelle est versée sur réception de la dernière demande de paiement présentée par le bénéficiaire, pourvu que ce dernier ait respecté les modalités de l'accord de contribution. Aux termes des accords, les bénéficiaires doivent

présenter des états financiers vérifiés cinq mois avant la fin de l'exercice. L'accord peut également autoriser dans le cas de fonds non dépensés à la fin de l'exercice, un report à l'exercice suivant pour payer les coûts des services de police. Dans certains cas, il est nécessaire d'obtenir une approbation écrite des gouvernements fédéral et provincial pour reporter toute somme supérieure à un certain pourcentage des fonds annuels octroyés (généralement 5 p. 100).

5.258 Défaut de se conformer aux autorisations. Dans certains cas, le Ministère n'a pas respecté les modalités du Programme et les exigences en matière de gestion de trésorerie prévues dans la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Le Ministère a indiqué qu'il demanderait au Conseil du Trésor d'approuver de nouvelles modalités, lesquelles tiendront compte des nouvelles réalités et donneront davantage de souplesse pour favoriser une gestion optimale. Néanmoins, nous avons relevé les cas suivants où le Ministère n'a pas respecté les conditions existantes :

- **Versements trimestriels, et non pas mensuels, des paiements anticipés.** La Politique sur les paiements de transfert prévoit le versement trimestriel ou mensuel de paiements anticipés, selon le montant de la contribution. Dans le cadre du Programme, le Ministère a fait des paiements anticipés en versements trimestriels égaux. Or, dans 15 des 16 accords autogérés que nous avons examinés, compte tenu du montant de la contribution, le Ministère aurait dû effectuer des versements mensuels, comme l'exige la Politique sur les paiements de transfert.
- **Les avances ne sont pas fondées sur les besoins de trésorerie.** Selon la Politique sur les paiements de transfert, le montant de chaque paiement anticipé doit se fonder sur les besoins de trésorerie prévus par le bénéficiaire, en tenant compte de tous les paiements anticipés effectués et des intérêts gagnés sur ceux-ci. Par ailleurs, d'après la politique susmentionnée, le montant de l'avance qui n'est pas utilisé en fin d'exercice et qui est reporté à l'exercice suivant ne doit pas dépasser les besoins de trésorerie pour le mois d'avril. Dans la plupart des cas, le Ministère ne s'est conformé ni à l'une ni à l'autre de ces exigences. Nous estimons à environ 1,8 million de dollars, les avances non dépensées à la fin de l'exercice qui ont dépassé la limite autorisée pour les reports, et qui n'ont pas été recouvrées.

5.259 Fonds accordés pour des coûts inadmissibles. En 1999-2000, le gouvernement a versé 35 millions de dollars dans le cadre des accords de contribution autogérés. De ce montant, nous estimons que 800 000 $ (2,3 p. 100) ont servi à payer des dépenses inadmissibles, notamment des dépenses en immobilisations importantes (plus précisément pour les postes de police), le déficit de l'exercice précédent et d'autres dépenses inadmissibles relevées dans le cadre des vérifications de certains accords effectuées cette année-là par le Ministère. Nous avons constaté que le Ministère avait financé des infrastructures par l'intermédiaire d'un certain nombre d'accords, et ce, de différentes façons. Par exemple, il a remboursé des prêts avec intérêts afin de financer la construction de postes de police ou des travaux importants de réparation à ceux-ci; il a versé des montants fixes annuels pour des dépenses en immobilisations; et il a permis que l'on utilise les excédents des budgets de

fonctionnement pour payer des dépenses en immobilisations. Or, les dépenses liées à l'infrastructure, par exemple les immeubles (postes de police), les maisons et les routes, ne sont pas admissibles en vertu du programme. Tel qu'indiqué précédemment, les accords ne précisent pas les coûts qui sont admissibles et ceux qui ne le sont pas. Ils mentionnent seulement que les fonds doivent servir à payer le coût des services de police.

5.260 Le Ministère nous a fait savoir que le mandat de financer les infrastructures pour les services de police n'avait pas été transféré d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). Or, en examinant la correspondance ministérielle, nous nous sommes aperçu qu'AINC n'avait pas la même vision des choses. Il faudra clarifier cette question, ce que le Ministère est en train de faire, nous a-t-il avisés. Le Ministère court également le risque de rembourser des loyers pour l'utilisation de postes de police dont la construction a déjà été payée par AINC.

5.261 Paiements rétroactifs pour des coûts qui n'ont pas été engagés. Des paiements rétroactifs sont effectués lorsqu'un nouvel accord prévoyant une augmentation des fonds ne peut pas être négocié avant la fin de la période d'application de l'accord existant. Par exemple, dans un cas, on a approuvé un accord intérimaire reconduisant l'accord précédent et ses modalités en attendant la conclusion d'un nouvel accord. Au moment de la signature du nouvel accord, le nombre d'agents de police a été augmenté, augmentation rétroactive à six mois auparavant. Le Ministère n'a pas vérifié si les agents de police avaient été embauchés et si des coûts avaient été engagés à cet égard avant de verser au bénéficiaire les fonds additionnels. Nous avons remarqué qu'au 31 mars 2000 le bénéficiaire avait un excédent qu'on lui a permis de conserver.

5.262 Évaluation et vérification des projets. Dix des accords que nous avons examinés précisaient que l'on pouvait mener une évaluation la dernière année de l'application de l'accord. Six des accords ont été soumis à une évaluation. Ces évaluations ont donné de l'information sur l'efficacité des services de police. Nous avons noté que les responsables de la gestion du Programme ont pris des mesures afin d'avoir l'assurance que des améliorations avaient été apportées là où cela était nécessaire.

5.263 Toutes les accords examinés, sauf un, contenaient une disposition relative à sa vérification. Des vérifications sont menées périodiquement, au moins une fois tous les cinq ans dans le cas d'accords importants, et les gestionnaires donnent suite aux recommandations du vérificateur. Dans un cas, on avait prévu effectuer une vérification en 2000, mais la collectivité a refusé d'accorder aux vérificateurs l'accès aux documents. Au 30 avril 2001, le problème n'avait toujours pas été résolu, mais le Ministère nous a informés depuis qu'il entend mener une vérification en 2001-2002. Nous avons également remarqué qu'il n'y avait pas eu de vérification interne de la gestion du Programme.

5.264 Suivi. Les directeurs régionaux du Programme ont pour rôle de veiller à ce que les collectivités reçoivent les services de police pour lesquels le Ministère a versé des fonds. Pour ce faire, ils utilisent différentes méthodes :

ils visitent les collectivités; ils participent à des réunions; ils obtiennent des rapports sur les activités et ils tiennent des discussions avec les conseils de bande, les membres des commissions de police, les chefs de police et les agents. Nous n'avons pas vérifié si cela était bien fait. Nous avons toutefois remarqué que le Ministère ne demande pas ou n'obtient pas toujours de rapports sur le rendement ou les activités pour chacun des accords. Par conséquent, il n'a pas en main toute l'information sur les niveaux de service réels, c'est-à-dire le nombre d'agents de police en fonction et les services offerts par ces derniers.

5.285 Au moment de notre vérification, le Ministère ne possédait pas de données uniformes et fiables ni d'indicateurs clés lui permettant de mesurer le rendement du Programme. Il a reconnu qu'il était difficile d'en obtenir. Au moment de la vérification, le Ministère avait mis en place différentes initiatives afin d'évaluer l'efficience et l'efficacité des services de police des Premières nations, et ce, en vue de vérifier si les fonds sont administrés adéquatement et si les objectifs de la politique sont atteints. Il était toutefois trop tôt pour évaluer les résultats de ces initiatives.

5.286 Dans les cas où la GRC continue d'offrir des services de police en vertu d'ententes communautaires tripartites (ECT), les trois parties conviennent chaque année du nombre d'agents de police nécessaires. En 1999-2000, la GRC a convenu par contrat de fournir au total 171 agents, mais elle n'a fourni que les services de 148 agents (soit 14 p. 100 de moins que prévu), seuls services pour lesquels elle a été remboursée. Autrement dit, le niveau de service qui avait été convenu n'a pas toujours été atteint dans certaines collectivités. Par exemple, dans une province, il y avait 85 agents de la GRC, bien que la GRC ait convenu par contrat d'en fournir 101, ce qui représente un écart de 16 p. 100. Selon des représentants de la GRC, la situation s'est améliorée en 2000-2001.

5.287 Recommandation. Le Ministère devrait demander au Conseil du Trésor des précisions pour savoir qui est responsable au niveau fédéral de financer les infrastructures en matière de service de police. Il devrait coordonner ses activités avec Affaires indiennes et du Nord Canada, au besoin, de sorte que les grandes dépenses en immobilisations soient payées par le ministère qui en a le mandat. Il devrait également faire un meilleur suivi du rendement des projets et exercer un contrôle financier plus étroit sur ces derniers.

Réponse du Ministère. Le Ministère reconnaît que le mandat, les pouvoirs et le financement de l'infrastructure des services de police ont besoin d'être clarifiés. Il a déjà amorcé des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres organismes centraux, ainsi qu'avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, la Gendarmerie royale du Canada et les provinces, et entend poursuivre ces discussions.

Pour ce qui est d'améliorer le suivi du rendement des projets, le Ministère reconnaît l'importance des indicateurs de rendement, en dépit du fait que ces indicateurs ne sont que préliminaires, au mieux, même dans le contexte des

services de police « généraux ». Un certain nombre d'initiatives sont en cours en ce moment, y compris une recherche sur l'efficacité, lesquelles devraient fournir un fondement pour l'élaboration de certains indicateurs de rendement préliminaires pour les services de police des Premières nations.

Le Ministère reconnaît aussi que la croissance rapide du nombre d'ententes de services — attribuable au vif intérêt de la population pour une plus grande sécurité — a mis de la pression sur les ressources liées à la gestion du Programme.

Des discussions ont lieu avec les provinces sur la possibilité de coordonner les vérifications financières et opérationnelles. Le plan de vérification quinquennal a récemment été élargi pour comprendre les vérifications des ententes communautaires tripartites conclues avec la GRC. La capacité interne d'analyse et de contrôle des états financiers sera renforcée grâce à la création d'une ressource financière supplémentaire. De plus, des dispositions financières générales sont en voie d'élaboration et seront incluses dans les ententes sur les services de police gérés par les Premières nations, dans la mesure du possible, au moment de leur renouvellement.

Conclusion

5.288 Au 31 mars 2000, le Programme a financé les services de plus de 800 agents de police dans 317 collectivités des Premières nations et desservait environ 62 p. 100 de la population autochtone admissible. Depuis 1995, le nombre d'accords conclus a plus que doublé, passant à 123. Nous avons remarqué que les objectifs du Programme étaient clairement établis. Toutefois, l'un des objectifs, celui d'offrir avant 1995 des services de police locaux à 80 p. 100 de la population vivant dans les réserves, n'avait toujours pas été atteint. Le Ministère doit faire une estimation des fonds supplémentaires dont il a besoin pour atteindre ce but. Le Programme est certes bien conçu, mais nous avons remarqué qu'il y avait lieu d'améliorer considérablement la façon dont on évalue les besoins des collectivités des Premières nations en matière de services de police. Nous avons relevé certains cas de non-conformité aux modalités du Programme. Nous évaluons à environ 3 millions de dollars les dépenses qui ne sont pas justifiées de manière appropriée. Nous avons également estimé à quelque 1,8 million de dollars le montant des paiements anticipés, versés mais non dépensés avant la fin de l'exercice, qui avait été reporté à l'exercice suivant et qui dépassait la limite autorisée pour les reports. Lorsque le Ministère recourait par contrat aux services de la GRC, celle-ci ne fournissait pas toujours le nombre d'agents convenu.

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada — Programme de développement des collectivités

En résumé Le Programme de développement des collectivités a été établi par Développement des ressources humaines Canada en 1986, conformément au Programme de planification de l'emploi. Il avait pour but de créer des Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) qui diversifieraient l'économie rurale du Canada en créant des emplois dans de nouvelles entreprises et en créant ou conservant des emplois dans les entreprises existantes. À cette fin, les SADC assureraient un éventail de services de développement économique, d'aide aux entreprises et d'accès au capital.

Le Programme de développement des collectivités a été transféré en 1995 à Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO), qui a conclu de nouveaux accords de contribution avec les SADC pour refléter le changement. DEO verse à 90 Sociétés d'aide au développement des collectivités un total de quelque 21 millions de dollars par année de fonds de fonctionnement pour les locaux, les salaires, le matériel et les obligations juridiques. Depuis qu'il a pris le Programme en charge, DEO a versé aux Sociétés des fonds d'investissement d'une valeur de 72 millions de dollars pour que celles-ci accordent des prêts.

Nous avons constaté que les modalités du Programme sont bien conçues, établissant un cadre clair en vertu duquel les Sociétés d'aide au développement des collectivités sont responsables de leurs activités et doivent rendre compte à DEO. La surveillance du rendement des Sociétés assurée par DEO repose essentiellement sur de l'information dont l'exactitude n'est pas évaluée systématiquement. Même si DEO apporte des améliorations, ses procédures de surveillance ne lui permettent pas encore d'évaluer adéquatement si les SADC respectent les modalités du Programme. À notre avis, le Parlement ne reçoit pas suffisamment d'information sur les résultats du Programme de développement des collectivités.

Contexte

5.269 Le gouvernement fédéral a créé Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) en 1987 et l'a chargé de développer et de diversifier l'économie de l'Ouest du Canada, de coordonner les activités économiques fédérales dans l'Ouest et de tenir compte des intérêts de l'Ouest dans les prises de décisions à l'échelle nationale. DEO offre des services à toutes les collectivités de l'Ouest du Canada au moyen d'un éventail de programmes, tels que le Réseau des services aux entreprises de l'Ouest canadien, l'Initiative pour les femmes entrepreneurs, les Centres de services aux entreprises du Canada et les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC).

5.270 Le Programme de développement des collectivités a été lancé par Développement des ressources humaines Canada en 1986, dans le cadre du Programme de planification de l'emploi, mais a été transféré à DEO en 1995. Le Programme permet d'octroyer aux SADC des fonds de fonctionnement atteignant quelque 20,7 millions de dollars par année. Depuis qu'il a pris en charge le Programme, DEO a versé 72 millions de dollars en fonds d'investissement aux Sociétés d'aide au développement des collectivités. Les contributions de DEO aux fonds d'investissement des Sociétés sont remboursables suivant certaines modalités; les fonds de fonctionnement ne sont pas remboursables. Lors de la dissolution d'une Société, une fois les obligations réglées, tous les fonds d'investissement qui restent doivent être retournés à DEO.

5.271 Les SADC sont des sociétés sans but lucratif chargées d'un éventail d'activités axées sur les collectivités, qui appuient le développement économique des régions rurales désignées. Elles aident les collectivités à se développer et à se diversifier grâce aux activités suivantes :

- La planification stratégique des collectivités — Les SADC travaillent avec les collectivités pour évaluer les problèmes locaux; établir des objectifs; prévoir et mettre en œuvre des stratégies visant à développer les infrastructures humaine, institutionnelle et physique; et stimuler l'esprit d'entreprise, l'emploi et l'économie.
- Les services aux entreprises — Les SADC offrent aux petites et moyennes entreprises une gamme de services administratifs, de counselling et d'information.
- L'accès au capital — Les SADC fournissent des capitaux pour aider les entreprises existantes ou permettre aux entrepreneurs de créer des entreprises.

5.272 Les SADC se servent des fonds de fonctionnement versés par Diversification de l'économie de l'Ouest Canada pour financer le développement économique des collectivités, le marketing des services aux entreprises et l'administration. Elles utilisent leurs fonds d'investissement pour octroyer des prêts à un taux d'intérêt qui est au minimum de deux pour cent supérieur au taux préférentiel, pour garantir des prêts et pour fournir du capital-actions aux entreprises admissibles. Chaque SADC fonctionne avec un petit noyau d'employés et un conseil d'administration composé de bénévoles de la collectivité locale.

Objet de la vérification

5.273 Notre vérification visait les activités du Programme de développement des collectivités en 2000-2001. Nous avions pour objectif de déterminer si Diversification de l'économie de l'Ouest Canada contrôlait adéquatement ce programme.

5.274 Pour plus d'information, voir la rubrique « À propos des vérifications » à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Conception du Programme

5.275 Les modalités du Programme fournissent un bon cadre pour tenir les Sociétés d'aide au développement des collectivités responsables de leur utilisation des fonds publics. En vertu de ces modalités, DEO veille à ce que les Sociétés reçoivent au plus 300 000 $ par année pour leurs coûts de fonctionnement (les SADC des régions éloignées reçoivent 20 000 $ de plus pour leurs frais de déplacement). Aucune société ne peut recevoir plus de six millions de dollars en fonds d'investissement au cours de son existence.

5.276 Les SADC doivent développer et diversifier l'économie en prêtant des fonds d'investissement pour aider à créer de nouvelles entreprises et à stabiliser ou agrandir des entreprises existantes, surtout à l'extérieur des régions métropolitaines. Les modalités du Programme établissent les règles de l'octroi des prêts par les Sociétés, et notamment les suivantes :

- Les SADC ne sont pas autorisées à octroyer un prêt de plus de 125 000 $ à une entreprise.
- Elles peuvent offrir des prêts uniquement aux entreprises dont les perspectives de viabilité économique sont raisonnables et dont les dirigeants principaux possèdent un intérêt financier suffisant dans l'entreprise.
- Les SADC ne doivent pas utiliser les fonds d'investissement de DEO pour accorder des subventions, des contributions ou des prêts non remboursables, et elles doivent éviter les conflits d'intérêts.
- Elles ne doivent pas accorder de prêts avant que le requérant n'ait fourni la preuve qu'il a exploré toutes les sources raisonnables d'aide financière à sa disposition.

5.277 Les SADC doivent déposer et conserver les fonds des contributions dans deux comptes distincts : les coûts de fonctionnement et les coûts de capitalisation des fonds d'investissement. Les SADC peuvent collaborer les unes avec les autres ou avec des institutions de prêt du secteur privé pour établir et administrer les fonds d'investissement. Elles doivent aussi préparer des plans d'entreprise annuels et des rapports périodiques d'activité, et effectuer des vérifications annuelles de leurs opérations.

5.278 **Évaluation des risques.** DEO a commencé à donner suite aux résultats d'un examen d'assurance de la qualité qui a recensé les risques associés à ses programmes de subventions et de contributions et les meilleures pratiques à mettre en place. Il a ajouté l'évaluation des risques à ses procédures de financement. L'évaluation des risques tient compte de facteurs comme le montant de l'aide financière, la complexité du projet, le nombre de sources de financement, l'importance accordée par le public, les antécédents, les états financiers et la durée du projet.

Rendement du Programme

5.279 La majeure partie de l'information qui existe sur le rendement du Programme de développement des collectivités vient directement de chacune des SADC. DEO n'a effectué ni évaluation du Programme, ni vérification interne.

5.280 Quand le Programme de développement des collectivités a été transféré à DEO, celui-ci a conclu de nouveaux accords de contribution avec les SADC pour mettre l'accent sur ses propres objectifs de programme. Les accords de contribution conclus avec les Sociétés d'aide au développement des collectivités précisent les cibles de rendement et les exigences en matière de rapport sur le rendement. Cependant, notre examen des rapports sur le rendement des SADC montre que ceux-ci ne comprennent généralement pas toute l'information sur le rendement prévue par les accords, particulièrement dans le cas de l'aide des Sociétés aux clients autochtones et aux clients handicapés.

5.281 Les accords exigent que les SADC présentent des plans d'entreprise, des rapports d'activité et des états financiers vérifiés comme base pour les décisions de financement de DEO. Les rapports sur le rendement des SADC contiennent généralement des déclarations de la direction à propos du rendement de leur Société. Cependant, DEO n'a pas de procédures pour évaluer l'exactitude de ces déclarations ou vérifier les résultats que les Sociétés soutiennent avoir obtenus, notamment le nombre d'emplois créés ou maintenus par leurs activités. Une SADC a indiqué dans son rapport annuel que ses activités de prêts étaient à la source de la création et du maintien de centaines d'emplois représentant des salaires de dizaines de millions de dollars sur une période de dix ans. Une autre SADC a déclaré que des dizaines d'emplois avaient été créés et maintenus grâce à un prêt relativement peu important et à un investissement encore plus faible de la part de l'emprunteur. DEO devrait avoir une certaine assurance que ces résultats peuvent être entièrement attribués à son financement.

5.282 **Rapports au Parlement.** Le rapport sur le rendement de DEO comprend de l'information sur les activités de prêt des Sociétés d'aide au développement des collectivités — le nombre et la valeur des prêts — ainsi que sur le nombre d'emplois créés et maintenus, communiqués à DEO par les Sociétés. Cependant, DEO fournit peu d'information sur le lien entre les résultats de ces activités de prêt et ses objectifs ou ses initiatives stratégiques. Dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, on trouve deux résultats prévus pour le Programme de développement des collectivités. Nous encourageons DEO à ajouter dans ses futurs rapports les résultats du Programme et les principales étapes.

5.283 **Recommandation.** Diversification de l'économie de l'Ouest Canada devrait :

- établir des procédures pour évaluer l'exactitude et la validité de l'information communiquée par les SADC sur leur rendement;
- fournir un aperçu complet du rendement du Programme dans ses rapports au Parlement;
- envisager de mener une évaluation et une vérification interne du Programme.

Réponse du Ministère. Diversification de l'économie de l'Ouest Canada est d'accord.

- DEO renforcera les procédures pour évaluer l'exactitude et la validité de l'information sur le rendement communiquée par les SADC.
- Les observations reflètent la difficulté inhérente à la mesure du rendement des programmes de développement économique, qui nécessitent beaucoup de temps pour produire les résultats escomptés. Des efforts continus sont déployés pour améliorer l'information communiquée sur le rendement. DEO donnera plus d'information sur le Programme de développement des collectivités dans son *Rapport sur le rendement* de 2002-2003.
- Les modalités du Programme de développement des collectivités prévoient une évaluation d'ici mai 2003. DEO commencera cette évaluation en avril 2002 et utilisera à cette fin un cadre redditionnel et de gestion axé sur les résultats qui est en voie de préparation. Lors de l'évaluation, DEO procédera en même temps à une vérification de son cadre de contrôle de gestion et de celui des SADC, en ce qui a trait aux opérations et aux activités de prêt.

Évaluation et approbation des contributions

5.284 Accords de contribution avec les SADC. À la suite du transfert du Programme de développement des collectivités à DEO en 1995, et de l'augmentation ultérieure de ses plafonds de contribution, l'organisme a conclu de nouveaux accords de contribution avec les SADC pour mieux refléter les objectifs du Programme et l'information exigée.

5.285 Nous avons constaté que DEO avait signé de nouveaux accords de contribution avec toutes les Sociétés d'aide au développement des collectivités de notre échantillon. Les accords précisent les plafonds d'aide financière, tant pour les fonds de fonctionnement que pour les fonds d'investissement de chaque SADC. Les contributions sont identifiées comme remboursables, non remboursables, ou à remboursement conditionnel, selon les modalités de l'accord. Nous avons constaté que les montants indiqués dans les accords, ainsi que les fonds octroyés par la suite, respectent les plafonds d'aide financière autorisés par le Conseil du Trésor.

5.286 Cependant, nous n'avons pu établir clairement comment DEO décide du montant de financement à octroyer chaque année à chacune des SADC. Les accords de contribution exigent que les SADC indiquent leurs autres sources de financement, le cas échéant. De nombreuses SADC participent à un éventail d'activités de développement social et économique, souvent contre rémunération, avec d'autres ministères. La direction de DEO a déclaré qu'elle tenait compte de ces autres sources de revenu pour octroyer une aide financière. Cependant, la documentation étayant les accords de contribution que nous avons vérifiés n'indiquait nullement comment DEO avait établi les montants de l'aide financière annuelle.

5.287 Recommandation. DEO devrait veiller à ce que ses décisions sur le montant d'aide financière à octroyer aux SADC soient étayées et consignées au dossier de façon appropriée.

Réponse du Ministère. DEO est d'accord. Les décisions que prend DEO concernant le financement des SADC sont appuyées d'une analyse effectuée en 1998 des niveaux de financement annuels dont les SADC ont besoin pour assurer la prestation des services de base. De nombreux facteurs sont pris en compte pour déterminer le niveau de financement de chaque SADC, par exemple le revenu d'intérêt prévu des fonds d'investissement, le coût de la prestation de services aux localités éloignées ou à de vastes régions, les difficultés économiques des localités desservies et le nombre élevé de clients ciblés (Autochtones, francophones, personnes handicapées).

Chaque SADC soumet un plan de fonctionnement annuel qui contient de l'information détaillée connexe à la demande de financement, y compris les sources de financement et les dépenses relatives à toutes les activités, de même que de l'information sur le rendement de l'exercice précédent.

DEO examinera les processus annuels actuels et la documentation afin de déterminer si d'autres mesures peuvent s'avérer nécessaires.

Suivi du rendement et contrôles financiers

5.288 Les prêts des SADC doivent être surveillés de plus près. Les modalités du Programme énoncent clairement les attentes quant à la conduite des SADC. Plus particulièrement, elles confèrent aux SADC la tâche difficile d'octroyer des prêts à des entreprises qui sont viables mais ne peuvent obtenir un financement ailleurs. Par conséquent, DEO considère les Sociétés d'aide au développement des collectivités comme étant des prêteurs à risque élevé. Nous nous attendions donc à ce que DEO suive activement les opérations et les activités de prêt de chaque Société.

5.289 Nous avons constaté que DEO avait commencé à mettre en œuvre un système adéquat de suivi des opérations et des activités de prêt des SADC. Cependant, jusqu'à récemment, ses activités de suivi consistaient avant tout à examiner les plans d'entreprise des SADC, leurs rapports annuels et leurs états financiers vérifiés. Même si ces documents constituent des sources d'information utiles, bon nombre des attentes de rendement énoncées dans les modalités du Programme ne s'y trouvent pas. La surveillance des progrès réalisés au chapitre de ces attentes exige une bonne connaissance des activités de prêt des SADC.

5.290 Les fonctionnaires de DEO ont aussi des méthodes non structurées de suivi des SADC qui, à notre avis, sont insuffisantes. Ils entretiennent des relations par téléphone avec les représentants des SADC pour se tenir au courant des faits nouveaux et des activités en général dans la région. Ils rendent aussi des visites improvisées aux SADC. Cependant, ces relations ne fournissent pas un aperçu systématique et objectif des activités de prêt des SADC, de façon à obtenir l'assurance que celles-ci respectent les modalités du Programme. La direction de DEO a déclaré que ses procédures reflètent le désir de l'organisme de demeurer indépendant du processus décisionnel des SADC en matière de prêts. Nous reconnaissons que les modalités du Programme n'exigent pas clairement que DEO participe à chacune des décisions à ce chapitre; elles exigent néanmoins que l'organisme sache si les SADC respectent les accords de contribution.

5.291 À compter de l'exercice se terminant le 31 mars 2001, DEO a demandé à chaque SADC d'obtenir de ses vérificateurs une opinion sur le respect de l'accord de contribution ainsi qu'une opinion annuelle sur les états financiers. À notre avis, ces opinions devraient procurer à DEO de l'information de qualité sur les activités de prêt globales de chaque SADC. Néanmoins, seulement la moitié des dossiers que nous avons examinés contenaient de telles opinions sur le respect de l'accord de contribution. La direction nous a informés que les états financiers pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001 étaient dus à la fin de juillet. L'organisme effectue un suivi auprès des SADC qui ont soumis des états financiers ne respectant pas les normes de rapport.

5.292 Le suivi va au-delà de la simple obtention d'information; il faut aussi se servir de cette information. De temps à autre, DEO effectue des examens limités de certaines SADC et constate des lacunes dans leurs procédures de prêt, y compris une forte proportion de prêts en souffrance. Nous n'avons trouvé aucune indication montrant que DEO avait donné suite à ces problèmes. Bien qu'il ait déclaré s'occuper de ces lacunes, nous n'avons trouvé aucune preuve montrant que la surveillance et le suivi des SADC en question étaient plus actifs. Nous avons aussi constaté que la direction était au courant du non-respect des modalités du Programme dans certains cas, mais qu'elle n'avait pas pris de mesures pour régler les problèmes.

5.293 Recommandation. Diversification économique de l'Ouest Canada devrait veiller à posséder de l'information exacte et à jour sur les activités des SADC, et régler les problèmes dès qu'ils se produisent.

Réponse du Ministère. DEO est d'accord. DEO a mis en œuvre un système de suivi efficace au moyen d'un processus d'examen d'assurance de la qualité qui est entré en vigueur le 1er juillet 2001. Il s'est engagé à mettre ce système en œuvre et notamment à améliorer la documentation consignée au dossier et à prendre des mesures appropriées concernant les problèmes qui ont été cernés à la suite des procédures de suivi.

5.294 Gestion et contrôle financiers. Nous avons constaté que DEO exerçait un contrôle adéquat sur les montants versés aux SADC pour les coûts de fonctionnement. Comme l'exigent les accords de contribution, les SADC soumettent des rapports trimestriels et annuels sur leurs dépenses, et présentent des états financiers vérifiés.

Conclusion

5.295 Diversification de l'économie de l'Ouest Canada verse des contributions aux SADC sur un cycle de cinq ans. Tous les programmes de contributions mettent l'accent sur la responsabilité permanente qu'a l'organisme de financement de surveiller l'utilisation des fonds et d'en rendre compte et sur l'obligation du bénéficiaire de respecter certaines modalités pendant la durée de l'accord de contribution. Or, le suivi du rendement des SADC assuré par DEO repose essentiellement sur une information dont l'exactitude n'est pas évaluée systématiquement. Même si l'organisme apporte

des améliorations, ses procédures de suivi ne permettent pas d'évaluer adéquatement si les SADC respectent les modalités du Programme. À notre avis, le Parlement ne reçoit pas suffisamment d'information sur les résultats du Programme de développement des collectivités.

Suivi : Ministère du Patrimoine canadien — Les subventions et contributions versées en vertu du Programme du multiculturalisme (chapitre 27, 1998)

Contexte

5.296 En 1998, nous avions vérifié le Programme du multiculturalisme du ministère du Patrimoine canadien. Nous avions signalé que les résultats attendus des subventions et des contributions du Programme n'étaient pas liés clairement à ses objectifs. Dans 30 p. 100 des cas que nous avions examinés, nous avions constaté l'absence de diligence raisonnable dans l'évaluation et l'approbation des projets devant être financés. Nous avions aussi remarqué un suivi inadéquat du rendement des projets. Nous avions recommandé que le Ministère précise davantage les objectifs du Programme du multiculturalisme en décrivant des buts clairs et atteignables et les résultats annuels escomptés, qu'il s'assure de l'exercice d'une diligence raisonnable dans l'examen et l'approbation des subventions et des contributions découlant du programme, et qu'il veille à ce que les bénéficiaires fournissent l'information requise sur leur rendement.

5.297 Une vérification interne ultérieure des projets financés dans le cadre du Programme entre octobre 1998 et le 31 mars 1999 a permis de déterminer qu'il y avait absence continue de diligence raisonnable dans un certain nombre de domaines. Une seconde vérification interne des demandes de financement approuvées entre janvier et mai 2000 a relevé que 19 p. 100 des dossiers vérifiés ne respectaient pas le critère minimum de diligence raisonnable, et que 37 p. 100 des dossiers étaient à la limite de l'acceptabilité.

5.298 Dans le chapitre 33 de notre rapport de 2000, Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs, nous avions signalé que le Ministère n'avait donné suite de façon satisfaisante à aucune de nos recommandations de 1998.

Objet du suivi

5.299 Dans notre suivi de cette année, nous avons voulu déterminer si le Ministère a pris des mesures satisfaisantes pour régler ces problèmes. Nous avons examiné les outils et les processus que le ministère du Patrimoine canadien a conçus et mis en place pour donner suite à nos observations et recommandations. Nous avons également interviewé des fonctionnaires et examiné un échantillon de dossiers.

5.300 Nous avons choisi un échantillon aléatoire de dossiers de projets de subventions et de contributions approuvés par le Ministère après le 1er avril 2001. Nous avons pensé que si le Ministère avait réglé les problèmes, ces dossiers plus récents seraient les plus susceptibles de démontrer des améliorations.

Conclusion

5.301 Notre suivi a démontré que depuis notre dernier rapport de décembre 2000, le ministère du Patrimoine canadien a donné suite à nos recommandations de 1998 de façon satisfaisante.

Observations

5.302 Nous sommes ravis de noter que le ministère du Patrimoine canadien a mis au point un cadre de rendement pour le Programme du multiculturalisme. Ce cadre établit des objectifs, les résultats attendus et des indicateurs de rendement. Nous encourageons la direction à l'utiliser pleinement à l'avenir.

5.303 Nous avons pris note également que le Ministère a apporté d'importants changements à la façon dont il traite les subventions et les contributions. L'élaboration et l'utilisation d'outils est une étape dans la bonne direction pour améliorer la gestion des subventions et des contributions. Cependant, pour assurer une diligence raisonnable, il importe que le Ministère suive le processus établi et obtienne l'information nécessaire à l'évaluation du bien-fondé des projets proposés.

5.304 Nous avons constaté que le Ministère avait pris de bonnes mesures pour régler les problèmes que nous avions signalés en 1998. Par exemple, chaque dossier de projet contient la liste des objectifs du Programme, décrit le besoin que le projet doit satisfaire, établit un lien entre les résultats attendus et ce besoin, et indique les autres sources de financement. Le Ministère a adopté un cadre de gestion qui est en train d'être implanté comme prévu. Ce cadre est un élément important des changements en cours dans les pratiques de la direction et du personnel.

5.305 Les outils que les agents du Programme utilisent pour évaluer une proposition de projet comprennent une évaluation de la complexité qui tient compte des divers risques possibles. Pour l'un de ces risques, le caractère délicat du projet, on s'efforce de prévoir avec cet outil les conséquences politiques ou sociales imprévues. Cependant, nous remarquons que ces éventuelles conséquences non souhaitées ne sont pas consignées dans le dossier, ce qui accroît la difficulté pour la direction d'examiner plus tard ces dossiers. Nous encourageons la direction à continuer d'utiliser et d'améliorer cet outil.

5.306 En 1998 et en 2000, nous étions surpris de ne pas trouver, dans les dossiers, de rapports finaux sur les projets terminés. La direction nous a informés qu'il n'est plus obligatoire de produire des rapports finaux pour les projets financés au moyen de subventions, mais qu'elle continue à en faire la demande. Notre recommandation initiale n'est plus pertinente pour les subventions puisque les règles du Programme ont été modifiées. Néanmoins, on ne sait pas très bien comment la direction surveillera à l'avenir les résultats des projets aux fins du rendement du Programme et de la reddition de comptes. Les bénéficiaires des contributions sont censés soumettre un rapport à la fin de leurs projets. Il est encore trop tôt pour établir si le Ministère reçoit des rapports finaux pour les projets financés au moyen de contributions.

Suivi : Portefeuille de l'Industrie — L'investissement dans l'innovation (chapitre 19, 1999)

Contexte

5.307 Industrie Canada, le Conseil national de recherches (CNR) et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) font la promotion de l'innovation au sein de l'industrie canadienne par le biais de divers programmes de recherche et de développement. Lors de notre vérification de 1999, nous avions tenté de déterminer si quatre programmes de subventions et de contributions étaient conçus de manière à favoriser l'amélioration du rendement du Canada en matière d'innovation. Notre suivi de cette année consistait à examiner les mesures prises à la suite de nos recommandations de 1999.

Conclusion

5.308 Industrie Canada, le CRSNG et le CNR ont fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne toutes nos recommandations de 1999. Partenariat technologique Canada a suivi intégralement l'une de nos recommandations et mis en œuvre certaines pratiques de suivi, mais il n'a pas encore entièrement implanté son système exhaustif de surveillance du portefeuille.

Observations

Portefeuille de l'Industrie

5.309 Le portefeuille de l'Industrie est constitué d'un regroupement varié de ministères et d'organismes qui ont tous des responsabilités à l'égard d'au moins un aspect du système d'innovation du Canada. Lorsque ces derniers élaborent des politiques et exécutent des programmes, améliorer l'innovation est un de leurs objectifs mais non le seul. En 1999, nous avions signalé que certains programmes que nous avions vérifiés fournissaient de l'information sur leur apport à l'innovation. En revanche, nous avions constaté que le portefeuille de l'Industrie dans l'ensemble n'avait pas établi de stratégie complète et coordonnée liant les décisions d'investissement de ses organisations membres à l'amélioration de l'innovation ou aux fossés de l'innovation dans l'économie. La direction a alors reconnu qu'une occasion importante se présentait pour que les programmes du portefeuille de l'Industrie soient harmonisés. Les gestionnaires de programme devaient s'entendre sur la façon dont le portefeuille pouvait le mieux aborder les questions liées au rendement de l'innovation, et s'entendre sur les résultats escomptés de chacun de ses programmes de subventions ou de contributions.

5.310 Industrie Canada a conçu une stratégie d'innovation qui est centrée sur quatre éléments interreliés : infrastructure de connaissances, commercialisation des connaissances, ressources humaines et contexte commercial. Les organismes du portefeuille prennent en compte chacun de ces éléments. Industrie Canada a aussi fixé un certain nombre d'objectifs pour les résultats escomptés de la large gamme de programmes et d'activités du portefeuille. Ces résultats escomptés fournissent un cadre de référence pour

que chaque organisation du portefeuille puisse cibler les résultats de ses propres programmes et initiatives.

5.311 Dans le Discours du Trône de janvier 2001, la gouverneure générale a annoncé le lancement d'un programme du gouvernement du Canada dont le premier élément était de faire de notre économie, une économie de calibre mondial qui s'appuie sur l'innovation, les idées et le talent. Le gouvernement fédéral, sous la férule d'Industrie Canada, rédige actuellement un document sur l'innovation qui comprendra une analyse du rendement actuel du Canada à cet égard et les orientations futures qu'il entend prendre pour améliorer ce rendement. Le document a pour objet de susciter un large débat national sur les questions liées à l'innovation.

Conseil national de recherches

5.312 **Programme d'aide à la recherche industrielle.** Le Conseil national de recherches est chargé du Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI), qui permet aux petites et moyennes entreprises de mettre au point et d'exploiter des technologies.

5.313 En 1999, nous avions constaté que pour les projets vérifiés, seulement 15 p. 100 des décisions de financement en vertu du Programme se fondaient sur une évaluation de l'ensemble des critères de projet. Le besoin de financement du Programme n'était pas expliqué dans 84 p. 100 des projets que nous avions vérifiés. Les évaluations de la faisabilité technique étaient raisonnablement complètes et exhaustives, mais il était moins facile de discerner comment les projets pouvaient améliorer l'expertise technique ou la capacité d'innovation des bénéficiaires. De même, nous avions trouvé peu d'information sur le succès et les résultats des projets financés. Par conséquent, nous avions fait les recommandations suivantes : définir les résultats escomptés du Programme et rendre compte des résultats réels; évaluer les mérites du projet et le besoin de soutien financier du Programme; veiller à la collecte de renseignements sur les résultats de chaque projet; élaborer pour le service de consultation des plans axés sur les résultats et des mesures de rendement; et effectuer une évaluation du Programme.

5.314 Depuis 1999, le PARI a redéfini sa structure et il est devenu plus centré sur les clients que sur les projets. Par la même occasion, il a reformulé ses résultats escomptés et redéfini ses processus, en mettant l'accent sur une évaluation plus complète des mérites des projets et du besoin de soutien financier du PARI. Il a aussi commencé à se servir de mécanismes lui permettant de gérer et de surveiller les principaux aspects de ses relations avec ses clients.

5.315 Dans le cadre du Programme, on a aussi effectué des études pour déterminer son incidence sur les entreprises clientes. L'information obtenue a servi à élaborer un cadre de rendement qui s'applique à ses services de consultation de même qu'aux activités qu'il finance.

5.316 Les responsables du PARI ont conçu et élaboré des processus et des outils automatisés pour faciliter la collecte et la compilation de l'information

sur les résultats. Le système automatisé, qui est en place depuis avril 2001, aide à structurer la collecte et la communication de l'information.

5.317 Le rapport sur le rendement du PARI contient une information générale sur le rendement du Programme et comprend de l'information sur les résultats de certaines initiatives. Les responsables du PARI indiquent que grâce au nouveau processus automatisé de collecte et de compilation de l'information sur les clients, ils pourront produire un rapport plus complet sur l'apport du Programme à l'innovation au Canada.

5.318 Le Conseil national de recherches a indiqué qu'il entreprendra une évaluation détaillée du PARI à la fin de 2001. Celle-ci comprendra des questions sur l'atteinte des résultats escomptés.

5.319 La stratégie globale de réexamen de l'apport du PARI à l'innovation au Canada semble inclure tous les éléments que nous avions relevés en 1999. Parce que les responsables du PARI ont adopté une stratégie globale, il leur faut plus de temps pour donner suite à nos recommandations. Ils doivent poursuivre leurs efforts pour en modifier les processus afin de pouvoir démontrer l'apport du Programme à l'innovation au Canada et en rendre compte pleinement au Parlement.

Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie

5.320 **Les programmes de partenariats de recherche.** Les programmes de partenariats de recherche visent à favoriser les interactions et les partenariats entre les chercheurs universitaires et ceux d'autres secteurs afin de faire progresser les connaissances, de développer de nouvelles compétences et de transférer ces nouvelles connaissances et compétences à des entreprises canadiennes.

5.321 En 1999, nos recommandations au CRSNG étaient centrées sur la nécessité d'apporter les améliorations suivantes : clarifier les résultats escomptés des programmes de partenariats de recherche et communiquer les progrès accomplis à cet égard; veiller à ce que les évaluations de projet examinent la nature et la portée des retombées des projets et le besoin du soutien financier du CRSNG; recueillir de l'information sur les résultats des projets; et mener une évaluation des programmes de partenariats de recherche.

5.322 Le CRSNG a précisé les résultats escomptés des programmes de partenariats de recherche et élaboré des indicateurs de rendement pour les programmes. Il a reformulé ses lignes directrices à l'intention des requérants au sujet des résultats escomptés. La documentation versée au dossier indique que le CRSNG examine les demandes pour vérifier si les résultats sont clairement indiqués, de même que la nature et la portée des retombées prévues des projets. En outre, le CRSNG a effectué une analyse du contexte qui l'aidera à parfaire ses programmes.

5.323 En mars 2001, le Conseil du Trésor a approuvé de nouvelles modalités pour le CRSNG. En particulier, il lui a fourni des directives sur la manière de traiter les besoins de financement des requérants. Ces derniers sont tenus de

fournir suffisamment d'information pour qu'un comité d'examen puisse évaluer d'autres sources de financement et recommander un niveau de financement approprié par le CRSNG.

5.324 Le CRSNG a dirigé un projet pilote pour recueillir de l'information sur les retombées à plus long terme des projets (soit après deux ans) en vertu d'un élément des programmes de partenariats de recherche, Recherche et développement coopérative. Il prévoit poursuivre cette initiative pour d'autres éléments des programmes de partenariats de recherche et certains éléments de ses autres programmes. Il a aussi évalué deux composantes des programmes de partenariats de recherche afin de répondre à d'importantes questions concernant le succès et le rendement des composantes. Ces activités sont toutes valables, car elles donnent de l'information sur le rendement global et aident à recueillir des renseignements sur les résultats des projets.

Industrie Canada

5.325 **Partenariat technologique Canada.** Créé en 1996, Partenariat technologique Canada (PTC) était un programme relativement nouveau au moment de notre vérification. Ce programme est voué à la promotion du développement et de la commercialisation de technologies novatrices destinées à favoriser la croissance économique, la création d'emplois et la richesse. Nous avions constaté qu'au cours des premières années, les gestionnaires avaient établi des pratiques axées sur la diligence raisonnable pour évaluer les projets présentés. Dans notre rapport de 1999, nous avions recommandé que PTC justifie de manière adéquate les montants de ses contributions, surveille les projets financés et améliore certains aspects des rapports présentés au Parlement.

5.326 Dans la réponse qu'il avait donnée en 1999 à notre recommandation de justifier les montants spécifiques de ses contributions à des projets particuliers, PTC a déclaré que ses décisions en matière de financement étaient fondées sur des informations qui variaient d'un projet à l'autre et qu'à l'occasion, il continuerait d'avoir recours à des stratégies de rechange à l'appui de son évaluation de projet. PTC fait toujours preuve de souplesse lorsqu'il négocie le montant de certaines transactions et il documente ses décisions.

5.327 Quant à notre recommandation portant sur le suivi des projets, PTC s'est engagé à mettre en œuvre un système exhaustif de surveillance du portefeuille avant le 31 mars 2000. Mais d'autres travaux sont encore nécessaires pour assurer la mise en œuvre complète de ce système.

5.328 Par contre, depuis 1999, PTC a pris des mesures dans plusieurs domaines pour améliorer sa surveillance des projets. Lors de notre suivi, nous avons constaté qu'on surveille plus systématiquement les remboursements, les retombées et la conformité aux accords de contribution des projets. PTC a élaboré une directive officielle visant l'évaluation des programmes afin de voir si l'on a fait preuve de diligence raisonnable. Les dossiers de projet indiquent que la directive est appliquée. PTC a conclu avec les Services de coordination

et de gestion d'Industrie Canada une entente pour la surveillance de ses accords de contribution pendant la phase de remboursement. Il a établi un plan de vérification des contributions fondé sur des critères de risque afin de s'assurer de la conformité de certains projets.

5.329 Enfin, le rapport annuel au Parlement de PTC explique maintenant plus en détail ses nouveaux investissements, le partage des profits et des risques, les principaux facteurs qu'il utilise pour déterminer ces profits et ces risques, de même que la mesure dans laquelle les contributions sont intégralement remboursables.

Section 11

Suivi : Développement des ressources humaines Canada — Les subventions et les contributions (chapitre 11, 2000)

Contexte

5.330 En 1999-2000, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a consacré environ 3 milliards de dollars à des programmes de subventions et de contributions votées ou non législatives et à des programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. En 1999, son Bureau de la vérification interne a vérifié des dossiers de projets qui représentaient quelque 234 millions de dollars en subventions et en contributions. La vérification interne a révélé l'existence de problèmes graves et généralisés dans les systèmes et les pratiques de gestion des subventions et des contributions au Ministère. Elle a particulièrement mis en évidence des méthodes inadéquates pour sélectionner et approuver les projets, un suivi inadéquat des projets et des pratiques de gestion financière inacceptables. Le Ministère a pris acte des constatations du rapport de vérification interne.

5.331 En 2000, nous avons examiné quatre des programmes de subventions et de contributions visés par la vérification interne de 1999. Notre travail a englobé des éléments que la vérification interne n'avait pas traités, comme la conception des programmes, la gestion de projets particuliers et la mesure des résultats des projets et des programmes. Nous avons aussi évalué les mesures correctives prises par DRHC en réponse au rapport de vérification interne, y compris les progrès accomplis et signalés.

5.332 Nous avons conclu en 2000 qu'il y avait des lacunes généralisées dans les cadres de contrôle de gestion des quatre programmes. Nous avons signalé que nos observations confirmaient celles du rapport de vérification interne de 1999 et allaient plus loin. Nous avons aussi indiqué que les mesures correctives et les plans que DRHC mettait en œuvre permettraient de combler les lacunes que nous avions relevées. Nous avons signalé notamment que DRHC avait fait de bons progrès dans la concrétisation des engagements pris dans son Plan d'action en six points et travaillait à des initiatives connexes ayant pour but d'étendre ou de compléter les mesures du plan d'action. Le Ministère a répondu favorablement à nos recommandations et a affirmé qu'il continuerait de progresser au même rythme pour ce qui est du respect des engagements de son plan d'action et de ceux liés à des initiatives connexes.

Objet du suivi

5.333 Au cours de notre suivi, nous avons examiné les progrès accomplis par DRHC dans l'application de nos recommandations d'octobre 2000 et des recommandations du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées. Toutefois, nous n'avons pas examiné les progrès du Ministère pour donner suite aux

recommandations formulées par le Comité des comptes publics le 17 mai 2001; la plupart de ces recommandations avaient trait au rapport sur le rendement de 2001-2002, que le Ministère n'avait pas encore rendu public au moment de notre vérification.

5.334 Nous avons examiné divers documents, dont les rapports d'étape du Ministère concernant son Plan d'action en six points et d'autres initiatives. Nous avons évalué la fiabilité d'une vérification interne effectuée par la Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et des contributions. Nous avons aussi interviewé des employés et des gestionnaires chargés d'administrer et de gérer les programmes de subventions et de contributions, et nous nous sommes rendus dans deux bureaux régionaux et deux centres de ressources humaines. Ce suivi fournit une assurance de niveau vérification, à moins d'indications contraires.

Conclusion

5.335 Nous avons constaté que Développement des ressources humaines Canada a fait de bons progrès dans l'application de nos recommandations et de celles du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées. Nous encourageons le Ministère à continuer sur sa lancée pour mettre en œuvre toutes les recommandations. DRHC a notamment mis sur pied un système de contrôle du rendement pour plusieurs programmes de subventions et de contributions, élaboré des lignes directrices et mis au point des outils, donné de la formation aux employés et aux gestionnaires qui s'occupent de l'exécution des programmes et rendu compte de ses progrès au public et au Parlement. Le nouveau système intégré d'information que le Ministère est en train de mettre sur pied progresse comme prévu et devrait être prêt d'ici décembre 2002. Récemment, DRHC a commencé à élaborer des cadres de gestion du risque afin de pouvoir gérer les projets de contribution avec plus d'efficience et d'efficacité. Il s'emploie aussi à rationaliser ses pratiques et ses outils en fonction des principes de gestion du risque. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ces efforts.

5.336 Nous avons également constaté que le Ministère a établi des cadres redditionnels axés sur les résultats et amélioré l'égalité d'accès à ses 26 programmes de subventions et de contributions votées, ainsi qu'aux programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il a consolidé son service de vérification interne et instauré un mécanisme de suivi pour surveiller ses progrès dans l'application des mesures correctives découlant des constatations de la vérification interne.

5.337 Dans le cadre du Plan d'action en six points, le Ministère s'est engagé à examiner les dossiers de projets qui étaient susceptibles de contenir des trop-payés et qui étaient actifs en 1998-1999 et 1999-2000, mais sont devenus inactifs par la suite. Le Ministère a examiné un échantillon de dossiers inactifs des deux exercices pour repérer les trop-payés attribuables à l'intervention des promoteurs. En raison de faiblesses dans le mode de sélection des dossiers, nous ne pouvons conclure que les dossiers examinés sont représentatifs de tous les dossiers inactifs à risque élevé. Nous recommandons que le Ministère envisage l'examen d'autres dossiers inactifs pour ces deux exercices.

5.338 Le suivi continu du rendement est essentiel pour déterminer s'il existe un juste équilibre entre les contrôles et les services. La Direction du contrôle de la performance a confirmé que dans le cas des programmes où un suivi du rendement est exercé, les contrôles financiers ont été renforcés.
Ces programmes comptent pour environ 63 p. 100 de la valeur totale des programmes de subventions et de contributions votées ainsi que des programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui sont exécutés par le Ministère. À la fin de notre suivi, les gestionnaires terminaient un examen des programmes autochtones qui devrait étendre le champ d'application de la Direction. Nous n'avons pas vérifié cet examen.
DRHC est en train de concevoir des plans pour surveiller le rendement des autres programmes. Actuellement, il est difficile de déterminer si le Ministère a atteint un juste équilibre entre les contrôles et les services, car l'information sur le rendement au chapitre des services est encore en préparation.

Observations

Mesures d'assurance de la qualité

5.339 **Importantes améliorations dans l'administration de plusieurs programmes de subventions et de contributions.** Dans notre rapport de 2000, nous avons recommandé que le Ministère mette en place des mesures de contrôle de la qualité afin d'évaluer les mesures correctives, ainsi qu'une surveillance continue pour s'assurer que le personnel connaît les éléments fondamentaux du contrôle financier. À l'appui du Plan d'action en six points, Développement des ressources humaines Canada a mis au point un mécanisme d'assurance de la qualité. Il avait commencé à l'appliquer l'année dernière, lors de notre vérification, et continuera à le faire pendant un certain temps.

5.340 Dans l'ensemble, le Ministère accomplit de bons progrès dans l'application de mesures d'assurance de la qualité qui garantissent une surveillance continue et permettent au personnel de connaître les rudiments du contrôle financier. Les nouvelles mesures incluent : le contrôle de la qualité au niveau local, la postvérification et l'examen de la conformité au niveau régional, et la mise sur pied de la Direction du contrôle de la performance au niveau national.

5.341 **Mesures locales.** Des conseillers en matière d'opérations de programme offrent une expertise technique, surveillent 15 p. 100 des dossiers aux fins de l'intégrité des programmes et présentent régulièrement aux gestionnaires leurs constatations faisant suite à l'examen des dossiers.
Ils donnent aussi de la rétroaction, des conseils et de la formation aux agents de projets. La plupart de ces nouveaux postes ont été comblés récemment, et la formation est encore en cours ou vient de se terminer. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette nouvelle fonction de contrôle de la qualité.

5.342 **Mesures régionales.** L'examen financier réalisé dans le cadre de la postvérification assure la conformité à la politique de DRHC, à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les agents régionaux responsables de l'examen de la conformité confirment que les procédures et les lignes directrices sont observées et que les projets respectent les modalités

d'application des programmes. L'objectif est d'examiner un échantillon représentant 5 p. 100 des projets gérés par les centres de responsabilité. Une évaluation du risque sert à désigner les centres de responsabilité qui feront l'objet de l'examen de la conformité et d'une postvérification. Nous avons remarqué, au cours de nos visites dans les régions, que des méthodes d'examen étaient en place et qu'un premier cycle d'examens avait été mis en branle. Là encore, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces nouvelles mesures de contrôle.

5.343 **Mesures nationales.** La Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et des contributions sert de mécanisme de contrôle de la qualité qui permet de mesurer le rendement et d'améliorer l'administration globale des programmes de subventions et de contributions. Son mandat est le suivant :

- évaluer l'intégrité générale des activités des programmes de subventions et de contributions à DRHC en effectuant des examens de dossier et des vérifications financières;
- mettre en évidence les principaux risques et donner des conseils sur la façon de les atténuer;
- participer à la transmission des connaissances dans l'ensemble du Ministère;
- coordonner ses activités avec d'autres activités de contrôle et de postvérification exercées à DRHC et par des organismes de l'extérieur afin que leur champ d'application soit adéquat et qu'il n'y ait pas de double emploi.

5.344 Les Services de vérification interne et de gestion des risques du Ministère ont vérifié le travail de la Direction du contrôle de la performance. La vérification a porté sur les activités de la Direction visées par les trois premiers rapports d'étape trimestriels, qui rendaient compte des examens de projets commencés entre le 1er février et le 30 juin 2000. Il est, entre autres, ressorti de la vérification interne que les dossiers de projets avaient été bien sélectionnés et que la méthode d'examen avait été appliquée uniformément. Après avoir revu le travail de la vérification interne, nous avons jugé ces deux conclusions fiables.

5.345 Les examens effectués par la Direction du contrôle de la performance montrent qu'après la vérification interne de 1999, d'importantes améliorations ont été apportées à l'administration de plusieurs programmes de subventions et de contributions pendant la période examinée. Ces examens, dont il est question à la pièce 5.5, ont fait ressortir certaines lacunes graves que nous avions aussi mises en lumière dans notre rapport de vérification de 2000. Les rapports d'examen indiquent également des secteurs qui pourraient être améliorés. Nous encourageons le Ministère à établir des repères permettant de déterminer ce qui constitue un rendement approprié et à relever systématiquement les secteurs qui ont besoin d'être améliorés.

5.346 Comme la Direction a pour mandat d'évaluer l'intégrité générale des programmes de subventions et de contributions, nous nous serions attendus à ce que les examens fournissent l'assurance que tous les

programmes de subventions et de contributions votées qui sont offerts par DRHC sont bien gérés. En fait, les examens de la Direction ont porté sur environ 63 p. 100 des programmes de subventions et de contributions votées ainsi que sur les programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* (voir la pièce 5.6). La Direction s'organise actuellement pour procéder à des examens spéciaux des programmes qui n'ont pas été visés.

Pièce 5.5 Tendances observées quant aux résultats des examens de la Direction du contrôle de la performance

Demande					
La demande de financement du promoteur est versée au dossier	100,0	99,1	100,0	100,0	85,2
Évaluation					
L'évaluation écrite indique que l'activité approuvée appuie les objectifs du programme	94,2	87,2	77,6	87,3	31,8
Recommandation et approbation					
Approbation signée en vertu des pouvoirs délégués appropriés	97,9	98,6	96,5	98,0	79,2
Contrat					
La nature des dépenses autorisées est bien précisée	96,5	88,5	89,3	95,0	83,7
Le représentant de DRHC disposant des pouvoirs délégués appropriés a signé à tous les endroits requis	100,0	99,0	100,0	100,0	86,6
Paiements					
Les avances consenties respectent les limites autorisées par le Conseil du Trésor	S.O.	97,2	93,8	98,1	71,3
Suivi					
Les activités du projet ont fait l'objet d'un suivi visant à assurer leur conformité avec l'accord conclu	95,1	97,1	97,5	100,0	23,4
Respect des modalités					
Les activités du projet sont conformes aux modalités du programme	97,9	94,1	84,2	92,2	S.O.
Proportion des critères pour lesquels le taux de conformité est supérieur à 90 p.100	91,7	81,5	80,4	79,4	S.O.
Proportion des critères pour lesquels le taux de conformité est supérieur à 95 p.100	83,3	70,4	66,7	69,8	S.O.

1 Les résultats de l'examen de la Direction ne concernent pas les mois de juillet et août 2000, car aucun projet n'a été sélectionné aux fins d'examen pendant ces deux mois.
2 Non vérifié

Source : Développement des ressources humaines Canada

programmes de subventions et de contributions votées qui sont offerts par DRHC sont bien gérés. En fait, les examens de la Direction ont porté sur environ 63 p. 100 des programmes de subventions et de contributions votées ainsi que sur les programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* (voir la pièce 5.6). La Direction s'organise actuellement pour procéder à des examens spéciaux des programmes qui n'ont pas été visés.

Pièce 5.5 Tendances observées quant aux résultats des examens de la Direction du contrôle de la performance

Critère	Examens des projets par la Direction Taux de conformité en pourcentage[1]				Vérification interne
	1er février au 31 mars 2000 (142 dossiers)	1er février au 30 avril 2000 (219 dossiers)	1er février au 30 juin 2000 (58 dossiers)	1er septembre au 31 décembre 2000 (102 dossiers)[2]	1999 (459 dossiers)
Demande					
La demande de financement du promoteur est versée au dossier	100,0	99,1	100,0	100,0	85,2
Évaluation					
L'évaluation écrite indique que l'activité approuvée appuie les objectifs du programme	94,2	87,2	77,6	87,3	31,8
Recommandation et approbation					
Approbation signée en vertu des pouvoirs délégués appropriés	97,9	98,6	96,5	98,0	79,2
Contrat					
La nature des dépenses autorisées est bien précisée	96,5	88,5	89,3	95,0	83,7
Le représentant de DRHC disposant des pouvoirs délégués appropriés a signé à tous les endroits requis	100,0	99,0	100,0	100,0	86,6
Paiements					
Les avances consenties respectent les limites autorisées par le Conseil du Trésor	S.O.	97,2	93,8	98,1	71,3
Suivi					
Les activités du projet ont fait l'objet d'un suivi visant à assurer leur conformité avec l'accord conclu	95,1	97,1	97,5	100,0	23,4
Respect des modalités					
Les activités du projet sont conformes aux modalités du programme	97,9	94,1	84,2	92,2	S.O.
Proportion des critères pour lesquels le taux de conformité est supérieur à 90 p.100	91,7	81,5	80,4	79,4	S.O.
Proportion des critères pour lesquels le taux de conformité est supérieur à 95 p.100	83,3	70,4	66,7	69,8	S.O.

1 Les résultats de l'examen de la Direction ne concernent pas les mois de juillet et août 2000, car aucun projet n'a été sélectionné aux fins d'examen pendant ces deux mois.
2 Non vérifié

Source : Développement des ressources humaines Canada

Pendant la rédaction du présent rapport, elle effectuait un examen spécial des ententes sur le développement des ressources humaines autochtones gérées par le Bureau des relations avec les Autochtones, ce qui devrait étendre le champ d'application de la Direction. Nous n'avons pas vérifié cet examen. Elle compte aussi effectuer des examens spéciaux des autres programmes. Les gestionnaires nous ont informés que les programmes nécessitant des paiements de transfert aux provinces et aux territoires sont exclus des examens de la Direction parce que ces dépenses font l'objet de vérifications externes ou législatives.

5.347 Nous avons constaté que les rapports sur le rendement de la Direction n'indiquent pas clairement, pour chaque programme de subventions ou de contributions, la valeur monétaire et le nombre des dossiers de projets visés et non visés par l'examen. Les résultats communiqués à la pièce 5.5 ne s'appliquent qu'aux programmes de subventions et de contributions examinés.

Pièce 5.6 Examen des programmes de subventions et de contributions effectué par la Direction du contrôle de la performance en 2000

Programmes de subventions et de contributions	Montants (millions de dollars)	Pourcentage
Programmes exécutés par Développement des ressources humaines Canada	**2 028**	
Programmes examinés par la Direction		
Programmes relatifs au marché du travail	839	41,4
Travail	2	0,1
Enfance et jeunesse	210	10,4
Collectivités	137	6,8
Apprentissage et alphabétisation	48	2,4
Personnes handicapées	30	1,5
Total	**1 266**	**62,6**
Programmes non examinés par la Direction		
Autochtones	322	15,9
Programmes relatifs au marché du travail, Développement des compétences	349	17,2
Enfance et jeunesse	91	4,3
Total	**762**	**37,4**
Programmes exécutés par les provinces et les territoires	**1 083**	
Paiements de transfert aux provinces et aux territoires :		
Ententes sur le développement du marché du travail	891	
Aide à l'employabilité des personnes handicapées	192	
Grand total	**3 111**	

Source : Développement des ressources humaines Canada (non vérifié)

Pendant la rédaction du présent rapport, elle effectuait un examen spécial des ententes sur le développement des ressources humaines autochtones gérées par le Bureau des relations avec les Autochtones, ce qui devrait étendre le champ d'application de la Direction. Nous n'avons pas vérifié cet examen. Elle compte aussi effectuer des examens spéciaux des autres programmes. Les gestionnaires nous ont informés que les programmes nécessitant des paiements de transfert aux provinces et aux territoires sont exclus des examens de la Direction parce que ces dépenses font l'objet de vérifications externes ou législatives.

5.347 Nous avons constaté que les rapports sur le rendement de la Direction n'indiquent pas clairement, pour chaque programme de subventions ou de contributions, la valeur monétaire et le nombre des dossiers de projets visés et non visés par l'examen. Les résultats communiqués à la pièce 5.5 ne s'appliquent qu'aux programmes de subventions et de contributions examinés.

Pièce 5.6 Examen des programmes de subventions et de contributions effectué par la Direction du contrôle de la performance en 2000

Programmes examinés par la Direction		
Programmes relatifs au marché du travail	839	41,4
Travail	2	0,1
Enfance et jeunesse	210	10,4
Collectivités	137	6,8
Apprentissage et alphabétisation	48	2,4
Personnes handicapées	30	1,5
Total	**1 266**	**62,6**
Programmes non examinés par la Direction		
Autochtones	322	15,9
Programmes relatifs au marché du travail, Développement des compétences	349	17,2
Enfance et jeunesse	91	4,3
Total	**762**	**37,4**
Paiements de transfert aux provinces et aux territoires :		
Ententes sur le développement du marché du travail	891	
Aide à l'employabilité des personnes handicapées	192	
Grand total	**3 111**	

Source : Développement des ressources humaines Canada (non vérifié)

5.348 La Direction du contrôle de la performance est chargée d'examiner la gestion de toutes les étapes du cycle de vie d'un projet, y compris l'étape de la clôture. Les gestionnaires nous ont informés que la Direction n'avait pas encore examiné un échantillon statistiquement valide de dossiers fermés en 2000 parce que seulement un petit nombre des projets choisis pour l'examen avait atteint l'étape de la clôture. Elle compte effectuer un examen spécial des dossiers fermés.

5.349 La Direction s'appuie aussi sur des examens réguliers de ses mécanismes de contrôle de la qualité et de production de rapport pour définir les points à améliorer. La coordination de ses activités avec celles d'autres services de contrôle et de postvérification est appelée à évoluer à mesure que ces services se développeront. Cela permettra d'éviter le chevauchement et de faire connaître les meilleures pratiques.

5.350 **Recommandation.** Le Ministère devrait veiller à ce que, dans ses rapports réguliers sur le rendement, la Direction du contrôle de la performance indique clairement l'étendue de ses examens en précisant, pour chaque programme de subventions et de contributions, la valeur monétaire et le nombre des dossiers de projets qui ont fait l'objet ou non d'un examen. Il devrait veiller à ce que la Direction fasse porter ses examens sur les programmes non encore visés pour fournir l'assurance que le Ministère gère bien tous les programmes de subventions et de contributions votées, ainsi que les programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qu'il exécute.

Réponse du Ministère. Le vérificateur général a reconnu, dans son rapport d'octobre 2000 et lors des audiences ultérieures du Comité des comptes publics, les mesures prises par le Ministère pour renforcer l'administration de ses programmes de subventions et de contributions. DRHC est heureux que le Bureau du vérificateur général continue de reconnaître les bons progrès réalisés par le Ministère pour renforcer la gestion de ces programmes.

Le vérificateur général a décrit la Direction du contrôle de la performance (DCP), établie par DRHC, comme « un système qui permet de noter les améliorations apportées à la gestion et à l'administration des subventions et des contributions » et qui fait que « la direction du Ministère pourrait compter sur une mesure continue du rendement sur le plan de la gestion et du contrôle des subventions et des contributions ».

DRHC est d'accord avec la recommandation de ce chapitre visant l'amélioration de cet outil de gestion. En fait, le Ministère a déjà pris des mesures en ce sens. Conformément à la méthode établie et au mandat de la DCP, la haute direction de DRHC a, en août 2001, élargi son champ d'application pour inclure tous les programmes de subventions et de contributions exclus des rapports initiaux. De plus, les rapports de la DCP comprendront de l'information sur la valeur monétaire des dossiers de projets visés et non visés par l'examen de chaque programme, comme l'a recommandé la vérificatrice générale.

Les vérifications et examens récents n'ont relevé qu'un petit nombre de trop-payés

5.351 **Dossiers problématiques.** En 2000, nous avions recommandé que le Ministère mette en place des mesures de contrôle de la qualité et une surveillance continue des dossiers problématiques pour que tous les trop-payés soient repérés, puis recouvrés.

5.352 Nous avions indiqué dans le Rapport du vérificateur général de 2000 (chapitre 11 « Développement des ressources humaines Canada — Les subventions et les contributions », paragraphe 11.79), que, pour qu'un trop-payé puisse être établi, le Ministère doit prouver que le promoteur du projet n'a pas rempli les obligations précisées dans l'accord de contribution. Ces trop-payés sont alors comptabilisés comme débiteurs aux fins du recouvrement. Lorsqu'elle effectue l'examen financier de dossiers de projets, la Direction du contrôle de la performance définit et signale la nature et l'étendue des paiements erronés attribuables aux pratiques inappropriées du Ministère et du promoteur. C'est le cas par exemple de paiements versés pour des dépenses non admissibles ou en dehors de la période de financement. Nous avons constaté que, dans les quatre programmes examinés en 2000, les paiements erronés dus à des pratiques inappropriées du Ministère étaient importants. Les résultats des examens de la Direction (voir la pièce 5.5) montrent que les pratiques inappropriées ont beaucoup diminué. Il importe que le Ministère continue de recueillir une information complète sur les paiements erronés dus à de telles pratiques afin de déterminer leur importance, leurs causes et les mesures correctives qui s'imposent. Cette information est nécessaire pour évaluer l'efficacité des modalités de paiement des subventions et des contributions.

5.353 Cela dit, nous avons constaté que le Ministère a réalisé de bons progrès pour ce qui est de trouver, dans les dossiers problématiques, des trop-payés attribuables à l'intervention des promoteurs. En 2000, nous nous étions interrogés sur le caractère approprié de certains paiements pour 81 des 309 accords de contribution que nous avions examinés. Nous avons demandé au Ministère de revoir ces 81 dossiers problématiques et de les corriger. Dans notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait terminé son examen et repéré les trop-payés attribuables aux promoteurs. La pièce 5.7 fait état des trop-payés qui ont été mis en lumière dans cet examen, ainsi que de ceux relevés dans d'autres examens et vérifications depuis 1999. Ces trop-payés représentaient moins de 0,3 p. 100 de la valeur totale des projets visés par les quatre examens mentionnés dans la pièce.

5.354 **Dossiers inactifs.** Nous avions aussi recommandé que le Ministère repère et recouvre tous les trop-payés contenus dans les dossiers inactifs à risque élevé, c'est-à-dire les dossiers qui étaient susceptibles de renfermer des trop-payés et qui étaient actifs en 1998-1999 et 1999-2000, mais ont été fermés par la suite.

5.355 Dans le cadre du Plan d'action en six points, le Ministère s'est engagé à examiner les dossiers inactifs à risque élevé; il en a choisi 516 à cette fin. La direction nous a informés que l'examen des 516 dossiers à risque élevé a exigé un effort considérable. Dans notre suivi, nous avons cherché à savoir

comment le Ministère, en choisissant ces dossiers, s'est assuré que l'échantillon était représentatif de l'ensemble des dossiers inactifs à risque élevé. Nous nous attendions à ce qu'il procède ainsi :

- attribuer aux programmes un risque faible ou élevé de trop-payés attribuables aux promoteurs en utilisant un modèle bien défini d'évaluation du risque, axer l'examen sur les programmes à risque élevé et désigner tous les projets à risque élevé en se basant sur des critères valables appliqués uniformément à tous les projets d'un même programme.
- à l'aide d'une méthode d'échantillonnage bien définie, choisir un échantillon représentatif des dossiers inactifs à risque élevé pour évaluer l'importance des trop-payés et déterminer s'il est nécessaire d'examiner d'autres dossiers inactifs.

5.356 Nous avons relevé des faiblesses dans les moyens utilisés par le Ministère pour désigner les dossiers à risque élevé et choisir un échantillon. Nous nous attendions à ce que DRHC fasse porter l'examen des dossiers inactifs sur les programmes comportant un risque élevé de trop-payés. Or, nous avons constaté qu'il n'avait pas établi de profil de risque pour chacun des programmes de subventions et de contributions. Le modèle d'évaluation du risque mis au point par le Ministère pour l'examen des dossiers inactifs prévoit neuf caractéristiques des dossiers à risque élevé. Nous avons constaté que le Ministère s'était servi de seulement deux des neuf caractéristiques : valeur supérieure à 100 000 $ et profil du promoteur (c.-à-d. nombre de projets ou de contrats et pertinence du cadre de contrôle de gestion du promoteur). La direction nous a indiqué que sa méthode de désignation des dossiers à risque élevé s'appuyait sur le jugement. Nous avons aussi observé que le Ministère n'avait pas appliqué uniformément les deux caractéristiques en question d'un programme à l'autre et qu'il n'avait pas fourni tous les documents appropriés pour justifier son choix de dossiers à examiner. À cause de ces faiblesses dans la méthode de sélection, nous ne pouvons pas conclure que les dossiers choisis pour l'examen sont représentatifs des dossiers inactifs à risque élevé ou sont les dossiers qui comportent le plus de risque.

Pièce 5.7 Trop-payés décelés par Développement des ressources humaines Canada, au 31 juillet 2001

Nombre de projets	461	17 000	516	309
Valeur des projets	234 000 000 $	1 347 000 000 $	211 000 000 $	141 700 000 $
Montant des trop-payés*	230 649 $	3 229 $	430 457 $	378 517 $
Proportion de trop-payés	0,1 %	0,0002 %	0,2 %	0,3 %

*Les trop-payés décelés comprennent uniquement les cas que le Ministère a jugé attribuables aux agissements d'un promoteur.

Source : Développement des ressources humaines Canada

comment le Ministère, en choisissant ces dossiers, s'est assuré que l'échantillon était représentatif de l'ensemble des dossiers inactifs à risque élevé. Nous nous attendions à ce qu'il procède ainsi :

- attribuer aux programmes un risque faible ou élevé de trop-payés attribuables aux promoteurs en utilisant un modèle bien défini d'évaluation du risque, axer l'examen sur les programmes à risque élevé et désigner tous les projets à risque élevé en se basant sur des critères valables appliqués uniformément à tous les projets d'un même programme.
- à l'aide d'une méthode d'échantillonnage bien définie, choisir un échantillon représentatif des dossiers inactifs à risque élevé pour évaluer l'importance des trop-payés et déterminer s'il est nécessaire d'examiner d'autres dossiers inactifs.

5.356 Nous avons relevé des faiblesses dans les moyens utilisés par le Ministère pour désigner les dossiers à risque élevé et choisir un échantillon. Nous nous attendions à ce que DRHC fasse porter l'examen des dossiers inactifs sur les programmes comportant un risque élevé de trop-payés. Or, nous avons constaté qu'il n'avait pas établi de profil de risque pour chacun des programmes de subventions et de contributions. Le modèle d'évaluation du risque mis au point par le Ministère pour l'examen des dossiers inactifs prévoit neuf caractéristiques des dossiers à risque élevé. Nous avons constaté que le Ministère s'était servi de seulement deux des neuf caractéristiques : valeur supérieure à 100 000 $ et profil du promoteur (c.-à-d. nombre de projets ou de contrats et pertinence du cadre de contrôle de gestion du promoteur). La direction nous a indiqué que sa méthode de désignation des dossiers à risque élevé s'appuyait sur le jugement. Nous avons aussi observé que le Ministère n'avait pas appliqué uniformément les deux caractéristiques en question d'un programme à l'autre et qu'il n'avait pas fourni tous les documents appropriés pour justifier son choix de dossiers à examiner. À cause de ces faiblesses dans la méthode de sélection, nous ne pouvons pas conclure que les dossiers choisis pour l'examen sont représentatifs des dossiers inactifs à risque élevé ou sont les dossiers qui comportent le plus de risque.

Pièce 5.7 Trop-payés décelés par Développement des ressources humaines Canada, au 31 juillet 2001

	Vérification interne de 1999	Examen de 2000	Examen de 2001	Vérification du Bureau du vérificateur général – 2000
	Projets réalisés avant juin 1999	Dossiers actifs, février au 30 avril 2000	Dossiers inactifs de projets terminés en 1998-1999 et 1999-2000	Projets terminés avant le 31 décembre 1999
Nombre de projets	461	17 000	516	309
Valeur des projets	23 [illegible]00 000 $	1 347 000 000 $	211 000 000 $	141 700 000 $
Montant des trop-payés*	230 649 $	3 229 $	430 457 $	378 517 $
Proportion de trop-payés	0,1 %	0,0002 %	0,2 %	0,3 %

*Les trop-payés décelés comprennent uniquement les cas que le Ministère a jugé attribuables aux agissements d'un promoteur.

Source : Développement des ressources humaines Canada

5.357 Le Ministère a terminé l'examen des dossiers inactifs en janvier 2001. Il a relevé 35 trop-payés attribuables aux promoteurs, qui représentent une valeur totale d'environ 430 000 $. Nous avons constaté que 83 p. 100 de cette somme s'appliquait aux trop-payés d'un seul programme : Partenariats du marché du travail. Cela donne à penser que ce programme comporte un risque élevé de trop-payés. Partenariats du marché du travail a l'objectif suivant : « de concert avec les partenaires, aider les collectivités, les employeurs et les travailleurs à mieux répondre aux besoins en ressources humaines et à mettre en œuvre des mesures d'adaptation au marché du travail ». Sa conception est semblable à celle de l'Initiative de partenariats sectoriels, que nous avons vérifiée l'année dernière et dans laquelle nous avons trouvé de sérieuses lacunes. Vu qu'un fort pourcentage des trop-payés relevés provient de Partenariats du marché du travail, nous croyons que le Ministère devrait envisager l'examen d'autres dossiers à risque élevé liés à ce programme.

5.358 Étant donné que les résultats de son examen ne sont pas représentatifs de tous les dossiers à risque élevé, le Ministère doit en même temps établir un profil de risque pour ses autres programmes avant de décider si un examen d'autres dossiers inactifs est nécessaire.

5.359 **Recommandation.** Le Ministère devrait envisager l'examen d'autres dossiers à risque élevé qui étaient actifs en 1998-1999 et 1999-2000, mais qui ont été fermés par la suite.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et a déjà commencé à revoir sa méthode pour recenser les autres dossiers à risque élevé qui étaient actifs en 1998-1999 et 1999-2000, mais qui ont été fermés par la suite. Cet examen aidera le Ministère à évaluer la rentabilité de l'examen de nouveaux dossiers.

Renforcement des principaux contrôles

5.360 **Bons progrès quant au respect des principaux engagements du Plan d'action en six points.** Les objectifs fondamentaux du Plan d'action en six points que le Ministère a produit en février 2000 étaient de renforcer l'administration des programmes de subventions et de contributions et de régler les problèmes relevés en 1999 dans la vérification interne de ces programmes. En 2000, nous avons recommandé que le Ministère consolide les principaux contrôles, comme il s'y était engagé dans son plan d'action.

5.361 Le Ministère a fait état de ses efforts pour appliquer le plan d'action dans quatre rapports d'étape, dont le dernier a paru en avril 2001. Par ailleurs, deux rapports d'évaluation sur la mise en œuvre du plan d'action, produits par des tierces parties, ont été rendus publics. Le plus récent d'entre eux, en date du 15 janvier 2001, indiquait que DRHC avait rempli, ou remplirait à temps, tous ses engagements. À notre avis, au 31 août 2001, le Ministère avait réalisé de bons progrès quant au respect des principaux engagements du plan d'action. Il continue d'y consacrer les efforts et les ressources nécessaires. Nous avons constaté que le Ministère avait en général respecté les dates limites fixées pour la réalisation des activités prévues.

5.382 Le Ministère continue de surveiller régulièrement son rendement par l'entremise de la Direction du contrôle de la performance. Les gestionnaires font aussi de bons progrès dans d'importantes activités de soutien à long terme, comme l'amélioration des outils, la présentation de séances de formation, la mise au point d'un nouveau système intégré d'information et la communication de rapports au public et au Parlement.

5.383 Le Ministère a consolidé son service de vérification interne. En 2000, nous avions recommandé que les principaux contrôles soient appuyés par un solide service de vérification interne qui satisfasse aux normes professionnelles les plus élevées. Nous avions aussi recommandé que le Ministère dispose d'un système bien établi pour prendre les mesures correctives découlant des constatations des vérifications internes et en assurer le suivi.

5.384 Nous avons constaté que le Ministère a réalisé de bons progrès dans la consolidation de son service de vérification interne, appelé Services de vérification interne et de gestion des risques (SVIGR). En 2000-2001, l'effectif du service de vérification interne est passé de 33 à environ 50. Le SVIGR élabore actuellement une politique sur la vérification interne et une politique sur la vérification de suivi. De plus, il a récemment produit l'ébauche d'un manuel de vérification qui présente les politiques, les normes et les procédures en matière de vérification ainsi qu'un processus d'examen de l'assurance de la qualité pour faire en sorte que toutes les vérifications internes respectent les normes professionnelles.

5.385 Le Comité de vérification et d'évaluation, présidé par la sous-ministre déléguée, assure le suivi des réponses de la direction aux recommandations des rapports de vérification de manière à ce que le Ministère prenne des mesures correctives efficaces en temps voulu. En mai 2001, le Comité a approuvé le processus de suivi des mesures correctives. À la fin de septembre 2001, il n'avait reçu aucun rapport de suivi. On nous a dit qu'un rapport de suivi parviendrait bientôt au Comité.

Étude sur la gestion des programmes

5.386 Étude des programmes de subventions et de contributions. En 2000, nous avons indiqué que le Ministère avait besoin de formuler les résultats attendus des programmes en termes clairs et mesurables et de se servir des résultats de projets et des évaluations de programmes pour apporter les modifications nécessaires (gestion axée sur les résultats). Nous avons recommandé que le Ministère parachève son étude sur la gestion des programmes, pour qu'il puisse s'assurer que les résultats visés pour tous les programmes de subventions et de contributions sont clairement définis et que des mesures de rendement sont en place pour montrer la concrétisation de ces résultats. Nous avons aussi recommandé que le Ministère veille, de concert avec le Conseil du Trésor, au respect des échéanciers qu'il propose pour analyser les objectifs de tous ses programmes de subventions et de contributions et apporter les changements qui s'imposent, y compris la mesure des résultats. La nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, entrée en vigueur en juin 2000, exige que tous les

programmes nouveaux et renouvelés de subventions et de contributions soient dotés d'un cadre redditionnel axé sur les résultats.

5.367 Dans notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a accompli de bons progrès. En mai 2000, DRHC a entrepris une vaste étude sur la gestion des programmes en visant deux buts : veiller à ce que tous les programmes soient dotés d'objectifs clairs et de cadres redditionnels axés sur les résultats; et renouveler les modalités d'application de ces programmes d'ici la fin de 2002. Il est ressorti de l'étude que 12 des 26 programmes de subventions et de contributions votées qui étaient actifs et les programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* avaient déjà de bons cadres redditionnels axés sur les résultats. Ces cadres ont été établis en vertu d'accords de partenariat en bonne et due forme conclus avec les provinces et les communautés autochtones. Des cadres redditionnels axés sur les résultats ont été élaborés pour les 14 autres programmes. À la fin de notre suivi, le Ministère attendait les observations finales du Conseil du Trésor au sujet des cadres redditionnels.

5.368 Le Ministère reconnaît que la gestion axée sur les résultats est un processus de longue durée et qu'il faut du temps pour élaborer des indicateurs et harmoniser les systèmes de gestion, avant même la collecte de données sur le rendement. Dans le cas de certains programmes, on a relevé des indicateurs de rendement pour lesquels des données ne sont pas encore accessibles. Nous avons remarqué que dans certains cadres redditionnels, la détermination des résultats est fondée en grande partie sur des évaluations cycliques. À l'heure actuelle, il n'y a qu'un indicateur de la qualité du service, à savoir la rapidité du service, pour une partie seulement des opérations du programme d'emploi qui ont trait aux prestations. À la fin de notre suivi, le Ministère évaluait la qualité, la disponibilité et le rapport coût-efficacité des indicateurs pour tous ses programmes de subventions et de contributions en vue d'établir un ensemble final d'indicateurs. Nous encourageons le Ministère à terminer ce travail aussi rapidement que possible pour tous les programmes.

5.369 La politique révisée du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert oblige les ministères à revoir les modalités d'application de tous leurs programmes de subventions et de contributions et à les soumettre à nouveau pour approbation au plus tard le 31 mars 2005. DRHC a choisi de satisfaire à cette exigence d'ici la fin de 2002. Le Ministère a commencé à revoir l'efficacité et la pertinence de tous ses programmes de subventions et de contributions pour s'assurer qu'ils sont conformes aux priorités gouvernementales. Il a aussi défini les priorités pour le renouvellement des modalités des programmes et commencé à revoir ces modalités.

Égalité d'accès

5.370 **Plus grande égalité d'accès aux programmes de subventions et de contributions du Ministère.** En 2000, nous avons indiqué que les méthodes utilisées pour promouvoir les programmes de subventions et de contributions ne donnaient pas toujours aux requérants éventuels des chances égales d'accès. Nous avons recommandé que le Ministère évalue si l'information qu'il transmet aux Canadiens au sujet des programmes de subventions et de

contributions met adéquatement en valeur le principe d'égalité d'accès et qu'il prenne des mesures correctives au besoin.

5.371 Nous avons constaté que le Ministère a fait des progrès à ce chapitre en améliorant l'égalité d'accès à tous les programmes de subventions et de contributions. Depuis décembre 2000, son site Internet donne des renseignements détaillés sur les objectifs de tous ses programmes de subventions et de contributions votées et des programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ainsi que sur les critères d'admissibilité et la marche à suivre pour présenter une demande. Des trousses d'information et des brochures sont à la disposition des promoteurs dans tous les bureaux locaux, ce qui contribue aussi à améliorer l'égalité d'accès aux programmes. De plus, le Ministère a analysé la question de l'égalité d'accès dans son étude sur la gestion des programmes. Cette étude a révélé que les responsables de certains programmes avaient adopté des mesures comme la possibilité de faire sa demande en ligne, des lignes directrices pour les requérants, des consultations régionales et de la publicité nationale et locale pour assurer et promouvoir l'égalité d'accès.

Outiller et soutenir le personnel

5.372 **Ferme volonté de changement.** Nous avions recommandé en 2000 que la direction maintienne sa ferme volonté de changement en faisant en sorte que le personnel reçoive tous les outils et le soutien nécessaires. Nous avions aussi recommandé que le Ministère surveille continuellement les répercussions des nouveaux outils, de la formation, des concepts et des approches.

5.373 Dans notre suivi, nous avons constaté que la haute direction continuait d'offrir au personnel le soutien nécessaire pour lui permettre de s'adapter au changement. Nous avons d'abord remarqué, en examinant certaines ententes sur le rendement, que les cadres supérieurs et les gestionnaires du Ministère responsables des programmes de subventions et de contributions doivent rendre compte de l'application du Plan d'action en six points. Le Conseil du Trésor a, en 2000-2001, approuvé la réaffectation de 50 millions de dollars tirés de budgets existants pour la mise en œuvre du plan d'action et d'initiatives connexes. Nous estimons que cette réaffectation budgétaire a aidé le Ministère à offrir les outils, la formation et le soutien informatique nécessaires pour apporter les changements requis. En outre, la présentation régulière de rapports d'étape au personnel et au public a contribué à maintenir le cap.

5.374 Nous avons constaté que le Ministère a fait de bons progrès dans plusieurs initiatives visant à outiller et à soutenir le personnel. Il a notamment élaboré des politiques administratives et conçu des dossiers types, adopté un nouveau guide pour les subventions et les contributions et amélioré ses systèmes d'information. Il a aussi préparé et donné des cours de formation obligatoires aux gestionnaires et aux employés. La direction nous a informés qu'à la fin de mars 2001, environ 1 600 employés affectés à l'exécution des programmes dans toutes les provinces et tous les territoires avaient assisté à une formation obligatoire sur ces programmes. Le Ministère nous a aussi

indiqué que les gestionnaires suivaient des cours pertinents sur différents sujets, comme la modernisation de la fonction de contrôleur. Il prépare actuellement un cours sur l'intégrité des programmes et la reddition de comptes au public.

5.375 Le Ministère a surveillé certaines répercussions des nouveaux outils et cours de formation. Par exemple, la Direction du contrôle de la performance a constaté que les nouveaux outils et cours de formation et les autres mesures prévues dans le Plan d'action en six points avaient contribué pour beaucoup à consolider les contrôles financiers. En revanche, leurs répercussions sur la qualité des services et sur l'efficience et l'efficacité des activités liées aux subventions et aux contributions n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme.

5.376 La mise en place du nouveau système d'information intégré devrait être terminée d'ici décembre 2002. Dans son Plan d'action en six points, le Ministère s'est engagé à mettre au point, au cours des trois prochaines années, des systèmes d'information plus efficaces en vue de simplifier la gestion et le suivi des projets. Nous avons recommandé que le nouveau système d'information soit entièrement intégré au système financier du Ministère. Dans notre rapport de 2000, nous avons signalé des lacunes au chapitre de la capacité des systèmes d'information en place à fournir rapidement des données utiles sur le rendement, notamment quant aux collaborations actuelles et antérieures du Ministère avec des promoteurs pour la réalisation de projets. Notre suivi nous a permis de constater que le Ministère a mis à niveau ses systèmes en place, de sorte que l'on puisse obtenir toute l'information financière relative aux subventions et aux contributions en consultant un seul système. Cependant, cette mesure provisoire ne permet pas de répondre à tous les besoins en information des agents de projets et des gestionnaires. Lors de nos visites dans les bureaux régionaux et locaux, nous avons pu constater qu'il était difficile d'obtenir de l'information sur les clients, les contrats et le rendement relativement à un projet particulier. Il faut en effet utiliser différents systèmes non intégrés pour retracer les données requises et ce, quand celles-ci sont effectivement disponibles par voie électronique.

5.377 Il est essentiel de mettre en place un système d'information intégré en vue d'assurer une administration et une surveillance saines et efficaces des programmes de subventions et de contributions. Nous avons constaté que le Ministère avait progressé dans le développement d'un nouveau système d'information intégré : le Système commun pour les subventions et les contributions. Depuis mai 2001, les agents de projets et les gestionnaires ont accès sur le site Intranet du Ministère à divers outils électroniques : modèles de dossier type, listes de contrôle pour les projets, formation en direct, etc. On devrait terminer d'ici mars 2002 l'intégration des données sur les clients aux systèmes d'information financière et la mise en place d'un mécanisme de surveillance des progrès réalisés par le client pour chaque intervention enregistrée dans le Système commun. Le Ministère prévoit avoir terminé d'ici décembre 2002, au plus tard, la mise au point des autres composantes du Système commun, notamment aux fins de l'administration de toutes les

clauses des contrats ainsi que de la conception et de la production de différents rapports sur le rendement. Nous encourageons le Ministère à prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter l'échéancier établi.

Analyse détaillée de la charge de travail

5.378 L'analyse de la charge de travail a révélé la nécessité de dégager des fonds supplémentaires. En 2000, nous avons recommandé que le Ministère effectue, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, une analyse de la charge de travail en vue de déterminer les ressources nécessaires à l'exécution des différents types de programmes de subventions et de contributions. DRHC s'est engagé à réaliser une étude sur ses capacités opérationnelles avant décembre 2000. Cette étude visait à déterminer les ressources supplémentaires requises pour mettre en œuvre le Plan d'action en six points.

5.379 Le Ministère a terminé son étude sur la capacité en mai 2001. Cette étude a conclu qu'il faudrait des fonds supplémentaires de quelque 75 millions de dollars pour assurer la gestion des fonds de 1,6 milliard de dollars affectés aux programmes de subventions et de contributions selon les nouvelles lignes directrices établies. Le Ministre a dû élaborer différentes méthodes d'établissement des coûts pour en arriver à cette estimation, car il ne disposait ni de systèmes d'établissement des coûts fondés sur les activités ni d'une structure simplifiée de codage financier pour tous ses programmes de subventions et de contributions. Nous n'avons pas évalué la vraisemblance de cette estimation.

5.380 Le Conseil du Trésor a autorisé une affectation de 50 millions de dollars pour 1999-2000, mais n'a pas approuvé de financement supplémentaire pour les exercices ultérieurs. Il a toutefois demandé à DRHC de fournir une justification au titre des niveaux de financement permanents, à la lumière des résultats de deux études : une étude externe sur de possibles modèles d'exécution des programmes de subventions et de contributions du Ministère; et l'étude du Ministère sur la gestion de ses programmes. L'équipe chargée de l'étude externe devait déterminer s'il était possible d'adopter un modèle permettant d'optimiser l'exécution, en tenant compte du fait que l'analyse de la charge de travail effectuée par DRHC avait révélé la nécessité d'injecter des fonds supplémentaires pour améliorer l'administration des programmes de subventions et de contributions et mettre en œuvre le Plan d'action en six points.

5.381 L'étude externe terminée en juillet 2001 en est arrivée à la conclusion que le Ministère devait apporter des changements majeurs à son modèle d'exécution actuel de manière à accroître l'efficience de ses activités, la qualité de ses services et l'uniformité de l'application des contrôles, et à réduire la complexité administrative. Le rapport recommandait l'automatisation du processus d'exécution des subventions et contributions; la concentration des activités administratives en un ou plusieurs centres d'exécution; et la spécialisation de différentes étapes des processus. On y précisait en outre qu'il était impossible de comparer les coûts avec

ceux engagés par d'autres ministères, parce que les données disponibles à cet égard n'étaient pas suffisamment détaillées.

5.382 Le Ministère a également envisagé plusieurs initiatives possibles en vue de rationaliser le modèle d'exécution actuel et, partant, de réduire les coûts. Il évalue actuellement les économies que pourraient permettre ces initiatives, qui prévoient notamment la mise en œuvre de cadres de gestion du risque. Lorsque nous avons terminé notre suivi, le Ministère travaillait à l'intégration des résultats de l'examen des modèles d'exécution, de l'étude sur la capacité et de l'étude sur la gestion des programmes. C'est à la lumière de l'ensemble de ces résultats que le Ministère déterminera le niveau de financement permanent qu'il demandera au Conseil du Trésor.

Équilibrer contrôles et services

5.383 Engagement à trouver le juste équilibre entre contrôles et services. En 2000, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a demandé au Ministère de lui soumettre, au plus tard le 1er juin 2001, un rapport sur les mesures qu'il a prises pour trouver le juste équilibre entre décentralisation, flexibilité et contrôle. Dans sa réponse présentée au Comité en juin 2001, le Ministère a fait valoir que le juste équilibre entre un service flexible et adapté aux besoins et des contrôles financiers efficaces est difficile à atteindre, et que son maintien exige des efforts constants. Le Ministère a aussi souligné la nécessité de rester en contact avec les parties intéressées et d'appliquer rigoureusement les principes de gestion du risque pour maintenir ce juste équilibre.

5.384 Nous avons constaté que le Ministère demeure déterminé à trouver le juste équilibre entre contrôles et services. Un suivi continu du rendement est primordial pour déterminer si l'équilibre recherché est atteint et sous quels aspects il convient d'apporter des correctifs. Le système de contrôle de la performance du Ministère a permis de confirmer que les contrôles financiers avaient été renforcés pour les programmes dont le rendement fait l'objet d'un tel suivi. Ces programmes comptent pour environ 63 p. 100 de la valeur totale des programmes de subventions et de contributions votées ainsi que des programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui sont exécutés par le Ministère. DRHC s'emploie à établir des plans aux fins de la surveillance du rendement des autres programmes.

5.385 Lors de nos visites dans les bureaux régionaux et locaux, nous avons constaté que les gestionnaires et les agents de projets ne disposaient que de très peu d'information sur la qualité des services pour la plupart des programmes de subventions et de contributions. Notre examen de l'étude sur la gestion des programmes a révélé que, pour la majorité des 26 programmes de subventions et de contributions, on n'avait pas établi d'indicateurs et de normes de rendement en matière de service. La qualité du service est évaluée de façon informelle; on ne procède à aucune évaluation structurée.
Le Ministère met actuellement au point des indicateurs pour le service à la clientèle dans le cadre de son Initiative de gestion des programmes. Compte tenu de l'insuffisance des données sur la qualité des services, il est difficile de déterminer si le Ministère a su trouver le juste équilibre entre contrôles et

FS

services. La direction nous a informés que l'on mettrait la dernière main, d'ici juin 2002, aux politiques sur les normes de service et au cadre de mise en œuvre de ces politiques pour l'ensemble des programmes de subventions et de contributions votées et des programmes prévus par la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

5.386 Nous avons constaté que la charge administrative associée à l'exécution des programmes de subventions et de contributions s'était alourdie en raison de plusieurs facteurs, y compris les nouvelles exigences associées au dossier type. En outre, nos entrevues avec des gestionnaires et des agents de projets régionaux et locaux nous ont révélé que les employés hésitaient de plus en plus à prendre des risques. En d'autres mots, le travail est effectué plus lentement, car le personnel craint peut-être de faire des erreurs. Cette crainte peut expliquer dans une certaine mesure les fonds de subventions et de contributions d'environ 140 millions de dollars que le Ministère n'a pas utilisés en 2000-2001, une augmentation par rapport aux quelque 70 millions de dollars de l'exercice précédent.

5.387 Le Ministère a reconnu qu'il se devait de toujours chercher à réduire la paperasserie inutile tout en veillant à ce que les contrôles demeurent fiables. Il a pris récemment des mesures afin de s'assurer que les exigences administratives et financières imposées sont proportionnelles aux risques encourus avec les programmes et les projets. Il a, par exemple, élaboré un plan de travail détaillé pour la rationalisation de son administration de juillet à décembre 2001. Il a également amorcé la rationalisation de ses pratiques et de ses outils en fonction des principes de gestion du risque. À la fin de juin 2001, il a notamment mis en place pour un de ses programmes un dossier générique rationalisé pour les projets de contribution ainsi qu'un dossier type pour les subventions. Le Ministère travaille à l'élaboration de dossiers types rationalisés pour l'ensemble de ses programmes de subventions et de contributions votées.

5.388 En 2000, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a demandé au vérificateur général des conseils sur les moyens à prendre pour en arriver à un juste équilibre entre l'efficience et la flexibilité nécessaires à l'exécution des programmes, d'une part, et la saine gestion financière, d'autre part. Dans notre rapport d'octobre 2000, nous avons souligné que « tous les programmes de subventions et de contributions ne comportent pas le même risque, tout comme les projets à l'intérieur d'un même programme ». Nous avons également reconnu qu'« il n'y a aucune réponse simple à savoir ce qui constitue l'équilibre idéal ». Nous croyons toutefois qu'il est essentiel d'avoir recours à des cadres globaux de gestion du risque afin de réduire la paperasserie inutile et d'améliorer la qualité des services offerts aux Canadiens tout en assurant un contrôle financier fiable. La direction nous a indiqué que le Ministère venait d'amorcer l'élaboration de tels cadres en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, dans le but d'assurer une gestion plus efficiente et plus efficace des projets de subventions et de contributions. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses efforts en ce sens.

5.389 Le rapport du Comité renfermait quelque 30 recommandations dont 20 s'appliquaient au Ministère. Les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre de ces recommandations sont résumés à la pièce 5.8. Nous constatons que le Ministère a fait de bons progrès à l'égard des recommandations du Comité le concernant, ou a pleinement donné suite à ces recommandations.

Pièce 5.8 Progrès réalisés par Développement des ressources humaines Canada dans la mise en œuvre des recommandations du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, au 31 juillet 2001

Mesures d'assurance de la qualité		
3. Que le Ministère fasse davantage participer les gestionnaires financiers à la conception des programmes et à leur prestation. Afin de s'assurer que les gestionnaires des programmes suivent des normes et procédures financières appropriées, il faut que les agents financiers exercent une plus grande surveillance de manière à ce que le Ministère atteigne de plus hauts niveaux de prudence et de probité.	◓	11.149 Le Ministère devrait mettre en place des mesures de contrôle de la qualité afin d'évaluer les mesures correctives, ainsi qu'une surveillance continue pour s'assurer que le personnel connaît bien les éléments fondamentaux du contrôle financier. À l'aide d'une telle approche, le Ministère devrait s'assurer que sont repérés puis recouvrés tous les trop-payés contenus dans les dossiers problématiques et les dossiers inactifs à risque élevé.
13. Que le Ministère utilise l'expertise financière nécessaire, qu'elle soit interne ou externe, pour évaluer et approuver les propositions financières et les plans d'activités.	●	
14. Que le personnel du Ministère informe tous les promoteurs de projet de l'importance de respecter les objectifs et d'atteindre les résultats visés par les subventions et les contributions, de leur obligation en vertu des accords de contribution, et des conséquences du non-respect de ces obligations.	●	
15. Que le Ministère envisage d'imposer un moratoire sur le financement des projets dont les promoteurs ne se conforment pas aux conditions des ententes de financement.	●	
Consolidation des principaux contrôles		
1. Que le Rapport sur le rendement du ministère du Développement des ressources humaines fournisse au Parlement et à la population des données annuelles détaillées sur la façon dont les engagements pris dans le plan d'action Renforcement des subventions et des contributions à DRHC ont permis de garantir que les sommes versées aux bénéficiaires des subventions et contributions satisfont aux exigences financières et aux conditions des programmes.	◓ (Rapports annuels)	11.150 Conformément aux engagements qu'il a pris dans le Plan d'action en six points, le Ministère devrait s'assurer que les principaux contrôles sont consolidés et qu'ils sont appuyés par un solide service de vérification interne qui satisfait aux normes professionnelles les plus élevées. Le Ministère devrait aussi s'assurer qu'il dispose d'un système bien établi pour mettre en œuvre les mesures correctives découlant des vérifications internes et en assurer le suivi.

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

[1] *Trouver un juste équilibre : rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, juin 2000

[2] Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions, chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000

18. Que le Ministère veille à ce que les organisations reçoivent rapidement les fonds consentis dans le cadre d'un accord de subvention ou de contribution. Il doit éviter de réagir de manière excessive aux lacunes révélées par la vérification interne de 1999, en augmentant les formalités administratives.	◓	
22. Que le Ministère maintienne en place sa Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et contributions jusqu'à ce qu'il observe pendant un laps de temps suffisant des résultats conformes aux niveaux de rendement acceptables en vigueur. Par la suite, il devrait incomber au Bureau de vérification interne de procéder à une vérification semestrielle de ces subventions et contributions.	◓	
23. Que le Ministère, pour augmenter la confiance du public, fasse en sorte de respecter les délais prévus dans le Plan d'action et de l'informer pleinement et rapidement des progrès accomplis en ce qui a trait à l'amélioration de l'administration des subventions et contributions.	◓	
Étude sur la gestion des programmes		
16. Pour la négociation d'ententes en vertu de ce que le vérificateur général du Canada appelle des « mécanismes de collaboration », que le ministère du Développement des ressources humaines (et d'autres ministères) veille à ce que chaque partie qui touche des fonds fédéraux soit assujettie à des exigences clairement définies et applicables permettant d'évaluer et de vérifier les dépenses et de faire rapport à ce sujet.	●	11.151 Le Ministère devrait parachever son étude de la gestion de programme, étude qui doit lui permettre de s'assurer que les résultats visés par les programmes de subventions et de contributions sont bien précisés, et qu'ils sont mesurés adéquatement et utilisés afin de déterminer tout changement nécessaire. En consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait voir à ce que soient respectés les échéanciers qu'il propose pour analyser les objectifs de tous ses programmes de subventions et de contributions et pour mettre en œuvre les changements qui s'imposent, y compris la mesure des résultats.
Égalité d'accès		
6. Afin de favoriser la transparence, que le Ministère s'assure de disposer d'un système d'information consultable sur son site Web de manière à fournir aux citoyens des détails sur les divers programmes de subventions et de contributions.	●	11.152 Le Ministère devrait évaluer si l'information qu'il transmet aux Canadiens au sujet des programmes de subventions et de contributions met adéquatement en valeur le principe d'égalité d'accès, et il devrait prendre les mesures correctives qui s'imposent.
10. Que le Ministère veille à ce que les critères d'admissibilité régissant tous ses programmes soient clairement établis, diffusés largement et appliqués équitablement partout au pays.	◓	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

[1] *Trouver un juste équilibre : rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, juin 2000

[2] Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions, chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000

5.389 Le rapport du Comité renfermait quelque 30 recommandations dont 20 s'appliquaient au Ministère. Les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre de ces recommandations sont résumés à la pièce 5.8. Nous constatons que le Ministère a fait de bons progrès à l'égard des recommandations du Comité le concernant, ou a pleinement donné suite à ces recommandations.

Pièce 5.8 Progrès réalisés par Développement des ressources humaines Canada dans la mise en œuvre des recommandations du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, au 31 juillet 2001

Recommandations du Comité permanent[1]	Notre évaluation	Liens au Rapport de 2000 du vérificateur général[2]
Mesures d'assurance de la qualité		
3. Que le Ministère fasse davantage participer les gestionnaires financiers à la conception des programmes et à leur prestation. Afin de s'assurer que les gestionnaires des programmes suivent des normes et procédures financières appropriées, il faut que les agents financiers exercent une plus grande surveillance de manière à ce que le Ministère atteigne de plus hauts niveaux de prudence et de probité.	◓	11.149 Le Ministère devrait mettre en place des mesures de contrôle de la qualité afin d'évaluer les mesures correctives, ainsi qu'une surveillance continue pour s'assurer que le personnel connaît bien les éléments fondamentaux du contrôle financier. À l'aide d'une telle approche, le Ministère devrait s'assurer que sont repérés puis recouvrés tous les trop-payés contenus dans les dossiers problématiques et les dossiers inactifs à risque élevé.
13. Que le Ministère utilise l'expertise financière nécessaire, qu'elle soit interne ou externe, pour évaluer et approuver les propositions financières et les plans d'activités.	●	
14. Que le personnel du Ministère informe tous les promoteurs de projet de l'importance de respecter les objectifs et d'atteindre les résultats visés par les subventions et les contributions, de leur obligation en vertu des accords de contribution, et des conséquences du non-respect de ces obligations.	●	
15. Que le Ministère envisage d'imposer un moratoire sur le financement des projets dont les promoteurs ne se conforment pas aux conditions des ententes de financement.	●	
Consolidation des principaux contrôles		
1. Que le Rapport sur le rendement du ministère du Développement des ressources humaines fournisse au Parlement et à la population des données annuelles détaillées sur la façon dont les engagements pris dans le plan d'action Renforcement des subventions et des contributions à DRHC ont permis de garantir que les sommes versées aux bénéficiaires des subventions et contributions satisfont aux exigences financières et aux conditions des programmes.	◓ (Rapports annuels)	11.150 Conformément aux engagements qu'il a pris dans le Plan d'action en six points, le Ministère devrait s'assurer que les principaux contrôles sont consolidés et qu'ils sont appuyés par un solide service de vérification interne qui satisfait aux normes professionnelles les plus élevées. Le Ministère devrait aussi s'assurer qu'il dispose d'un système bien établi pour mettre en œuvre les mesures correctives découlant des vérifications internes et en assurer le suivi.

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

[1] *Trouver un juste équilibre – rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, juin 2000

[2] Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions, chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000

Recommandations du Comité permanent[1]	Notre évaluation	Liens au Rapport de 2000 du vérificateur général[2]
18. Que le Ministère veille à ce que les organisations reçoivent rapidement les fonds consentis dans le cadre d'un accord de subvention ou de contribution. Il doit éviter de réagir de manière excessive aux lacunes révélées par la vérification interne de 1999, en augmentant les formalités administratives.	◓	
22. Que le Ministère maintienne en place sa Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et contributions jusqu'à ce qu'il observe pendant un laps de temps suffisant des résultats conformes aux niveaux de rendement acceptables en vigueur. Par la suite, il devrait incomber au Bureau de vérification interne de procéder à une vérification semestrielle de ces subventions et contributions.	◓	
23. Que le Ministère, pour augmenter la confiance du public, fasse en sorte de respecter les délais prévus dans le Plan d'action et de l'informer pleinement et rapidement des progrès accomplis en ce qui a trait à l'amélioration de l'administration des subventions et contributions.	◓	
Étude sur la gestion des programmes		
16. Pour la négociation d'ententes en vertu de ce que le vérificateur général du Canada appelle des « mécanismes de collaboration », que le ministère du Développement des ressources humaines (et d'autres ministères) veille à ce que chaque partie qui touche des fonds fédéraux soit assujettie à des exigences clairement définies et applicables permettant d'évaluer et de vérifier les dépenses et de faire rapport à ce sujet.	●	11.151 Le Ministère devrait parachever son étude de la gestion de programme, étude qui doit lui permettre de s'assurer que les résultats visés par les programmes de subventions et de contributions sont bien précisés, et qu'ils sont mesurés adéquatement et utilisés afin de déterminer tout changement nécessaire. En consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait voir à ce que soient respectés les échéanciers qu'il propose pour analyser les objectifs de tous ses programmes de subventions et de contributions et pour mettre en œuvre les changements qui s'imposent, y compris la mesure des résultats.
Égalité d'accès		
6. Afin de favoriser la transparence, que le Ministère s'assure de disposer d'un système d'information consultable sur son site Web de manière à fournir aux citoyens des détails sur les divers programmes de subventions et de contributions.	●	11.152 Le Ministère devrait évaluer si l'information qu'il transmet aux Canadiens au sujet des programmes de subventions et de contributions met adéquatement en valeur le principe d'égalité d'accès, et il devrait prendre les mesures correctives qui s'imposent.
10. Que le Ministère veille à ce que les critères d'admissibilité régissant tous ses programmes soient clairement établis, diffusés largement et appliqués équitablement partout au pays.	◓	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

[1] *Trouver un juste équilibre : rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, juin 2000

[2] Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions, chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada de 2000*

Recommandations du Comité permanent[1]	Notre évaluation	Liens au Rapport de 2000 du vérificateur général[2]
Outiller et appuyer le personnel		
2. Que le Ministère s'assure de disposer de l'expertise nécessaire pour administrer les programmes de subventions et de contributions et qu'il consacre davantage de ressources à l'embauche et à la formation d'administrateurs financiers possédant la formation et les qualifications requises.	●	11.153 Le Ministère devrait s'assurer que la direction maintient sa ferme volonté de changement afin de s'assurer que les mesures visant à donner au personnel les instruments d'intervention et le soutien voulus sont bien mises en œuvre, et que les outils et systèmes nécessaires lui sont fournis. Il devrait assurer une surveillance continue des répercussions qu'ont ces nouveaux outils et la formation ainsi que les principes et les approches mis en œuvre. De plus, il devrait veiller à ce que le nouveau système d'information sur les subventions et contributions soit bien intégré au système financier du Ministère.
5. Que le Ministère accorde une plus grande importance à son plan triennal visant à établir un système pour suivre les antécédents de rendement des promoteurs de projets et un système qui intègre les systèmes financiers et administratifs du Ministère. Ce plan devrait être mis en œuvre plus tôt que dans le délai de trois ans promis dans le Plan d'action.	◓	
7. Que le Ministère commande une évaluation de ses méthodes de dotation des postes de gestionnaire à une société de conseil en gestion du secteur privé afin de favoriser une plus grande stabilité des gestionnaires à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de tout le pays.	●	
8. Que le Ministère traite ses besoins en dotation, notamment la formation, comme l'une de ses priorités afin d'améliorer l'administration des subventions et des contributions. De plus, il doit déterminer immédiatement les ressources financières additionnelles nécessaires pour répondre à ces besoins, les dégager à partir du budget actuel du Ministère et les récupérer ensuite au moyen d'un budget supplémentaire des dépenses.	●	
9. Que le Ministère fournisse aux agents de projet la formation nécessaire pour qu'ils puissent informer et aider les tiers promoteurs de projet pour ce qui est des attentes du Ministère et des règles et directives des programmes.	◓	
12. Que le Ministère mette en place des accords de contribution plus exhaustifs qui précisent les attentes en matière de rendement, les règles financières et les sanctions en cas de non-conformité.	●	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

[1] *Trouver un juste équilibre : rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, juin 2000

[2] Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions, chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000

Recommandations du Comité permanent[1]	Notre évaluation	Liens au Rapport de 2000 du vérificateur général[2]
Équilibre entre contrôles et services		
17. Que le Ministère ne fasse pas marche arrière en matière de décentralisation des programmes de subventions et contributions vers les bureaux régionaux. La saine administration, la transparence et la responsabilisation constituent des objectifs qui peuvent et qui doivent être poursuivis dans les services régionaux et locaux, qui sont les plus aptes à répondre aux besoins locaux.	●	11.385 Il n'y a aucune réponse simple à savoir ce qui constitue l'équilibre idéal. Comme les résultats de notre vérification le démontrent, il faut absolument que des contrôles clés soient en place et que des normes minimales soient respectées. Il faut aussi préciser que ces contrôles constituent une exigence et que cette réalité soit comprise par le personnel. Les fonctionnaires disposeront alors des éléments fondamentaux leur permettant d'innover dans le contexte de l'exécution des programmes et de trouver l'équilibre le plus approprié entre une prestation des programmes efficace et souple et une saine gestion financière.
19. Que le Ministère renforce ses structures internes de rapports et de supervision afin que la délégation de l'administration aux bureaux régionaux et à l'administration centrale soit assortie de mesures appropriées garantissant la reddition de comptes	◓	
20. Que d'ici le 1er juin 2001, le Ministère fasse rapport au Comité permanent des mesures prises pour atteindre un juste équilibre entre la décentralisation, la souplesse et le contrôle.	●	

● Entièrement satisfaisant. On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la recommandation et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures.

◓ Progrès satisfaisants. On a fait de bons progrès pour mettre en œuvre la recommandation, mais il faut prendre d'autres mesures.

○ Progrès insatisfaisants. Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la recommandation et aucune mesure n'a été prise.

[1] *Trouver un juste équilibre : rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, juin 2000

[2] Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions, chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000

Outiller et appuyer le personnel		
2. Que le Ministère s'assure de disposer de l'expertise nécessaire pour administrer les programmes de subventions et de contributions et qu'il consacre davantage de ressources à l'embauche et à la formation d'administrateurs financiers possédant la formation et les qualifications requises.	●	11.153 Le Ministère devrait s'assurer que la direction maintient sa ferme volonté de changement afin de s'assurer que les mesures visant à donner au personnel les instruments d'intervention et le soutien voulus sont bien mises en œuvre, et que les outils et systèmes nécessaires lui sont fournis. Il devrait assurer une surveillance continue des répercussions qu'ont ces nouveaux outils et la formation ainsi que les principes et les approches mis en œuvre. De plus, il devrait veiller à ce que le nouveau système d'information sur les subventions et contributions soit bien intégré au système financier du Ministère.
5. Que le Ministère accorde une plus grande importance à son plan triennal visant à établir un système pour suivre les antécédents de rendement des promoteurs de projets et un système qui intègre les systèmes financiers et administratifs du Ministère. Ce plan devrait être mis en œuvre plus tôt que dans le délai de trois ans promis dans le Plan d'action.	◓	
7. Que le Ministère commande une évaluation de ses méthodes de dotation des postes de gestionnaire à une société de conseil en gestion du secteur privé afin de favoriser une plus grande stabilité des gestionnaires à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de tout le pays.	●	
8. Que le Ministère traite ses besoins en dotation, notamment la formation, comme l'une de ses priorités afin d'améliorer l'administration des subventions et des contributions. De plus, il doit déterminer immédiatement les ressources financières additionnelles nécessaires pour répondre à ces besoins, les dégager à partir du budget actuel du Ministère et les récupérer ensuite au moyen d'un budget supplémentaire des dépenses.	●	
9. Que le Ministère fournisse aux agents de projet la formation nécessaire pour qu'ils puissent informer et aider les tiers promoteurs de projet pour ce qui est des attentes du Ministère et des règles et directives des programmes.	◓	
12. Que le Ministère mette en place des accords de contribution plus exhaustifs qui précisent les attentes en matière de rendement, les règles financières et les sanctions en cas de non-conformité.	●	

● Entièrement satisfaisant ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

[1] *Trouver un juste équilibre : rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, juin 2000

[2] Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions, chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000

Équilibre entre contrôles et services		
17. Que le Ministère ne fasse pas marche arrière en matière de décentralisation des programmes de subventions et contributions vers les bureaux régionaux. La saine administration, la transparence et la responsabilisation constituent des objectifs qui peuvent et qui doivent être poursuivis dans les services régionaux et locaux, qui sont les plus aptes à répondre aux besoins locaux.	●	11.385 Il n'y a aucune réponse simple à savoir ce qui constitue l'équilibre idéal. Comme les résultats de notre vérification le démontrent, il faut absolument que des contrôles clés soient en place et que des normes minimales soient respectées. Il faut aussi préciser que ces contrôles constituent une exigence et que cette réalité soit comprise par le personnel. Les fonctionnaires disposeront alors des éléments fondamentaux leur permettant d'innover dans le contexte de l'exécution des programmes et de trouver l'équilibre le plus approprié entre une prestation des programmes efficace et souple et une saine gestion financière.
19. Que le Ministère renforce ses structures internes de rapports et de supervision afin que la délégation de l'administration aux bureaux régionaux et à l'administration centrale soit assortie de mesures appropriées garantissant la reddition de comptes	◓	
20. Que d'ici le 1er juin 2001, le Ministère fasse rapport au Comité permanent des mesures prises pour atteindre un juste équilibre entre la décentralisation, la souplesse et le contrôle.	●	

● Entièrement satisfaisant. On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la recommandation et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures.

◓ Progrès satisfaisants. On a fait de bons progrès pour mettre en œuvre la recommandation, mais il faut prendre d'autres mesures.

○ Progrès insatisfaisants. Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la recommandation et aucune mesure n'a été prise.

[1] *Trouver un juste équilibre : rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada*, rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, juin 2000

[2] Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions, chapitre 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 2000

À propos des vérifications

Objectifs

Nos vérifications détaillées avaient comme objectif de déterminer si les ministères exerçaient un contrôle adéquat des programmes de subventions et de contributions sélectionnés.

Notre suivi des recommandations antérieures visait à recenser les mesures correctives prises par les ministères.

Étendue et méthode

Nous nous sommes efforcés de choisir des programmes représentatifs du plus grand nombre possible d'éléments clés des subventions et des contributions. Ces éléments comprennent le type de bénéficiaire, le type de mécanisme de prestation, la durée du financement de projet, le secteur stratégique, la taille du ministère, le partage des coûts. Voici les programmes que nous avons vérifiés dans les ministères suivants :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada — Programme Commerce agroalimentaire
- Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec — Programme IDÉE–PME et Programme Initiatives régionales stratégiques
- Instituts de recherche en santé du Canada — Programme de subventions de fonctionnement
- Citoyenneté et Immigration Canada — Programmes de contributions pour l'établissement
- Ministère du Patrimoine canadien — Programme d'appui aux communautés de langue officielle
- Environnement Canada et Ressources naturelles Canada — Contributions versées en vertu du Fonds d'action pour le changement climatique
- Solliciteur général Canada — Programme des services de police des Premières nations
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada — Programme de développement des collectivités

Nous avons aussi fait le suivi des vérifications antérieures des programmes de subventions et contributions suivants :

- Ministère du Patrimoine canadien — Les subventions et contributions versées en vertu du Programme du multiculturalisme (chapitre 27, 1998)
- Portefeuille de l'Industrie — L'investissement dans l'innovation (chapitre 19, 1999)
- Développement des ressources humaines Canada — Les subventions et les contributions (chapitre 11, 2000)

En plus d'examiner la gestion des projets de chacun des programmes, nous avons évalué la conception des programmes et la mesure du rendement des projets et des programmes. Nous avons choisi les projets de manière que les résultats de notre vérification puissent s'appliquer aux dépenses de programme de la période visée. Cette période est indiquée dans la description de chacun des programmes que nous avons vérifiés.

Nous avons examiné les dossiers et les documents de tous les projets des programmes en nous servant de nos critères de vérification et nous avons interviewé les agents de projets et d'autres responsables de la gestion des projets et des programmes. Nous avons aussi visité des régions et des projets choisis et rencontré des bénéficiaires du financement au titre de certains programmes.

Critères

Lors de nos vérifications approfondies, nous nous attentions à ce que les ministères :

- se conforment aux autorisations;
- veillent à ce que les programmes de subventions et de contributions soient conçus de manière à obtenir les résultats escomptés, gèrent les risques, utilisent les fonds octroyés en faisant preuve de diligence raisonnable et rendent compte de l'utilisation des fonds publics;
- approuvent les subventions et les contributions en faisant preuve de diligence raisonnable;

- aient l'assurance raisonnable que les fonds sont utilisés aux fins prévues;
- sachent si les programmes donnent les résultats escomptés;
- communiquent clairement au Parlement le rendement des programmes;
- fassent la promotion des valeurs du secteur public et de l'optimisation des ressources auprès du personnel affecté aux programmes;
- fassent des efforts raisonnables pour harmoniser et coordonner leurs activités avec celles d'autres organisations qui exécutent des programmes semblables.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeurs principaux : Peter Simeoni; John Hitchinson (Section 4, Citoyenneté et Immigration Canada)
Directeurs : Jean-Pierre Plouffe, Amipal Manchanda, Rafid Warsalee et Yvon Roy

Patrick Bédard
Monique Charron
Cheryl Churcher
Johane Garneau
Susan Gomez
Louise Grand'Maison
Geneviève Hivon
Debbie Jacob
Denis Jobin
Nicole Lauzon
Anthony Levita
Chatherine Livingstone
Suzanne Moorhead
Barry Neilson
Nicolas Paré
Sylvie Paré
Paul-Henri Rhéaume
Sylvie Soucy
Annie Tremblay
Shawn Vincent

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Simeoni.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 6

Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-6F
ISBN 0-662-86408-5

Chapitre

6

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Le développement économique

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le mandat de l'Agence 3
Qu'est-ce que le développement économique? 3
Objet de la vérification 4

Observations et recommandations 6

Conception des programmes 6

Les programmes de l'Agence reflètent son mandat, ses objectifs et ses priorités 6

Contrôle des projets 6

En général, le cadre utilisé par l'APECA pour contrôler les subventions et les contributions est approprié 6
Certaines conditions requises ne figurent pas dans les lettres d'offre 8
Les évaluations environnementales ne font pas partie intégrante du processus décisionnel 9
En général, l'affectation des fonds et le suivi des projets sont conformes aux politiques 10

Gestion des projets non commerciaux 11

De nombreuses activités sont admissibles à un financement ou pourraient l'être 11
De nombreux projets ne sont pas soutenables à long terme sur le plan financier 12
Les projets ont été évalués de façon adéquate avant leur approbation 13
L'importance des partenariats et des alliances s'accroît 14
Les résultats escomptés de ces partenariats sont souvent énoncés en termes vagues 15
Les résultats de la plupart des partenariats ne sont pas mesurés 16
La distinction entre les rôles et responsabilités de l'Agence et ceux de ses partenaires n'est pas toujours claire 17
Les ententes de partenariat sont transparentes 18
Il existe des mécanismes pour protéger l'intérêt public 19

Gestion des projets commerciaux 19

L'aide a été accordée à des projets admissibles 19
Les politiques d'évaluation ont été bien appliquées 19
Le fait d'exiger le remboursement des contributions a permis d'améliorer la gestion des projets 21

Mesure du rendement et rapport sur le rendement 24

Les attentes en matière de rendement sont habituellement déterminées 24

L'Agence dispose d'éléments probants adéquats pour étayer la plupart des résultats 26

Il faut réexaminer la méthode utilisée pour mesurer les résultats des projets non commerciaux 27

Les résultats déclarés sont utiles et pertinents 29

L'attribution des résultats est difficile 30

Conclusion 31

À propos de la vérification 33

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Le développement économique

Points saillants

6.1 Nous avons constaté que l'Agence a fait preuve de diligence raisonnable lors de l'approbation, de l'évaluation et de la surveillance des projets commerciaux et lors de la gestion de son portefeuille de contributions remboursables. Depuis notre dernière vérification en 1995, l'Agence a fait preuve de plus de rigueur dans son évaluation des projets commerciaux. Toutefois, elle n'a pas rendu compte au public de son rendement en ce qui a trait à la gestion des contributions remboursables, qui s'élèvent à 400 millions de dollars.

6.2 Les objectifs et les résultats prévus des projets non commerciaux et des ententes fédérales-provinciales sont souvent présentés en termes vagues. Étant donné que les résultats prévus ne sont pas décrits en termes clairs et concrets, il est difficile de déterminer l'état d'avancement et le succès de ces projets.

6.3 L'Agence a de plus en plus recours à des partenariats et à des alliances avec d'autres ordres de gouvernement et avec des organismes sans but lucratif pour remplir son mandat en matière de développement économique. Elle n'a toutefois pas de méthode globale cohérente pour gérer ces partenariats et n'a pas évalué la rentabilité de ces partenariats et de ces alliances comme outil pour mener à bien ses programmes.

6.4 Les contrôles de gestion visant les pratiques communes aux projets commerciaux et non commerciaux étaient satisfaisants, sauf dans les cas suivants :

- L'Agence n'a pas élaboré de stratégie pour l'application de sa politique visant à limiter à trois ans le financement de base des organismes sans but lucratif.
- Certaines dispositions clés exigées par le Conseil du Trésor et visant à protéger les intérêts du gouvernement ne figurent pas dans les lettres d'offre de l'Agence aux bénéficiaires de financement.
- Les répercussions environnementales éventuelles ne faisaient pas partie intégrante du processus de décision concernant l'approbation des projets.

6.5 L'Agence diffuse dans le public beaucoup d'information sur le rendement; la plupart des renseignements sont appuyés par des éléments probants adéquats. Elle a établi les résultats précis qu'elle prévoit pour de nombreux objectifs. Toutefois, l'exactitude et la pertinence de l'incidence sur l'emploi qu'elle déclare avoir eue dans le cas des projets non commerciaux sont discutables.

Contexte et autres observations

6.6 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) appuie financièrement une vaste gamme de projets. Les projets commerciaux ont pour but d'aider les entreprises à accroître leurs bénéfices ou à prendre de l'expansion. L'aide aux projets non commerciaux est généralement attribuée à d'autres ordres de gouvernement ou à des organismes sans but lucratif, pour financer des activités visant à appuyer des projets « habilitants » qui ont un effet indirect ou à long terme.

6.7 L'APECA est le principal organisme fédéral chargé d'assurer la coordination et la réalisation d'activités visant à favoriser le développement économique au Canada atlantique. L'Agence travaille avec divers organismes, dont des ministères fédéraux, des administrations provinciales, des organismes sans but lucratif et des entreprises.

6.8 En 2000-2001, l'APECA a dépensé 283 millions de dollars, dont 266,6 millions pour son secteur d'activité Développement. Dans ce secteur, les programmes comportent toute une gamme d'objectifs, fournissent différents types d'aide financière et sont mis en œuvre au moyen de méthodes variées.

Réaction de l'Agence. Les réponses de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. L'Agence est d'accord avec nos recommandations et indique les mesures qu'elle prend et celles qu'elle prévoit prendre pour y donner suite.

Introduction

Le mandat de l'Agence

6.9 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) a été créée en 1987 pour coordonner et réaliser les initiatives du gouvernement fédéral en matière de développement économique au Canada atlantique.

6.10 Le mandat de l'Agence, énoncé dans la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, est « de favoriser les possibilités de développement économique du Canada atlantique et, plus particulièrement, la croissance des revenus et les créations d'emplois dans cette région ». Dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, l'Agence a exprimé ce mandat sous forme d'objectif global :

> Appuyer et soutenir les nouvelles possibilités de développement économique au Canada atlantique, en mettant l'accent sur les petites et moyennes entreprises (PME), en élaborant et en mettant en œuvre des politiques, des programmes et des projets, et en défendant les intérêts du Canada atlantique lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques, de programmes et de projets nationaux à caractère économique.

Qu'est-ce que le développement économique?

6.11 Le développement économique est l'amélioration d'au moins un des facteurs qui influent sur la productivité — la terre, la main-d'œuvre, le capital et la technologie. On peut en faire la promotion à l'échelle nationale, provinciale ou locale. Les gouvernements stimulent le développement économique en utilisant leurs ressources pour réduire les risques ou les coûts qui limitent les investissements du secteur privé; ils encouragent ainsi l'investissement dans des endroits ou des secteurs d'activité précis, qu'ils jugent prometteurs.

6.12 Les administrations publiques peuvent utiliser un certain nombre de méthodes pour favoriser le développement économique, notamment :

- attirer des entreprises par le recrutement et la commercialisation;
- rendre des localités plus attrayantes aux yeux des investisseurs en améliorant l'infrastructure;
- se concentrer sur des secteurs industriels particuliers;
- mettre l'accent sur l'exportation;
- promouvoir l'innovation comme facteur de croissance.

6.13 Les activités de développement économique revêtent de nombreuses formes, notamment les suivantes : les subventions directes à des entreprises particulières; les politiques fiscales et les incitatifs financiers; l'appui à l'infrastructure culturelle, intellectuelle ou connexe; et les politiques gouvernementales qui encouragent l'investissement du secteur privé ou l'investissement dans le bien-être social et la santé d'une collectivité.

Le développement économique comporte une variété de méthodes, de formes et de résultats possibles. Il importe que les organismes qui font la promotion du développement économique se fixent des priorités et établissent les résultats escomptés.

6.14 Tous les pays développés poursuivent des activités de développement économique. Les provinces canadiennes, les États américains, l'Union européenne et de nombreuses municipalités offrent des incitatifs financiers et élaborent des politiques pour encourager l'investissement. L'appui au développement économique accordé par l'Agence dans la région du Canada atlantique est comparable à l'aide offerte par les organismes gouvernementaux partout dans le monde.

6.15 La méthode utilisée par l'APECA pour favoriser le développement économique comprend :

- différents moyens de mise en œuvre (mise en œuvre directe assurée par le gouvernement fédéral, mise en œuvre partagée avec d'autres ordres de gouvernement, mise en œuvre avec des tiers et par leur intermédiaire);
- différentes formes d'aide financière (contributions remboursables, remboursables sous condition et non remboursables);
- différents objectifs de programmes (concentration des efforts sur les petites et moyennes entreprises ou sur les collectivités rurales, ajustement pour s'attaquer aux préoccupations d'un secteur particulier, ou développement de l'infrastructure des collectivités).

6.16 Dans cette optique, l'Agence appuie une vaste gamme de projets et d'activités. La majeure partie du financement offert par l'APECA aux organismes sans but lucratif et aux administrations publiques prend la forme de contributions non remboursables. Les entreprises qui reçoivent de l'aide sont habituellement tenues de rembourser les sommes versées. La pièce 6.1 montre le large éventail d'activités que l'Agence a appuyées en 2000-2001.

Objet de la vérification

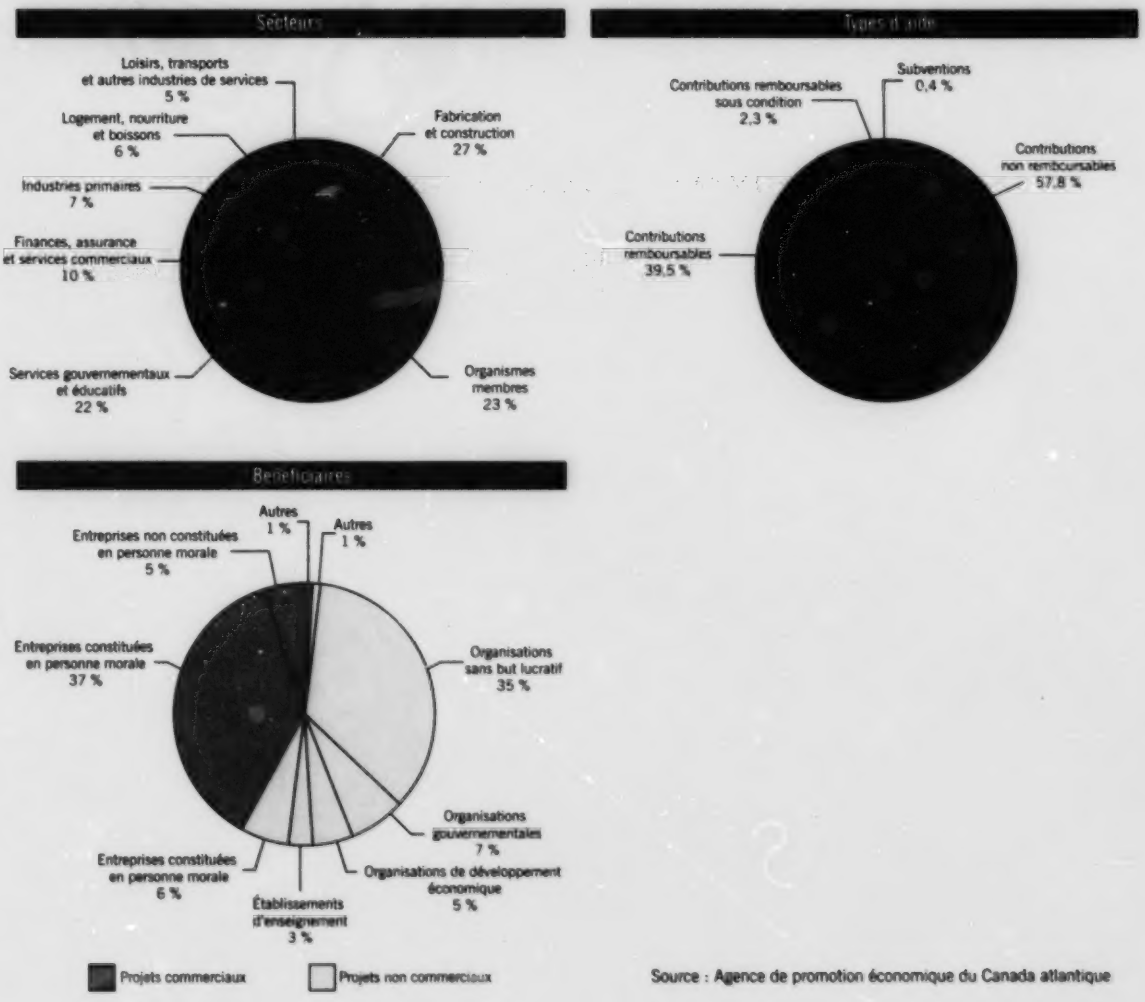
6.17 Nous avons entrepris cette vérification afin d'évaluer dans quelle mesure les programmes de l'Agence reflètent son mandat, ses objectifs et ses priorités. Nous avons aussi examiné la conception et la mise en œuvre du cadre que l'Agence a établi pour gérer ses principaux programmes de développement économique. Nous avons vérifié dans quelle mesure l'Agence se conforme aux principaux textes officiels tels que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, ainsi que les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. Enfin, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure l'information de l'Agence sur le rendement est pertinente, exacte, équilibrée et significative et jusqu'à quel point les résultats que l'Agence soutient avoir obtenus peuvent être attribués à ses activités. Pour plus d'information, voir la section À propos de la vérification, à la fin du chapitre.

6.18 Nous nous sommes fondés sur un échantillon de projets approuvés entre le 1er avril 1999 et le 31 janvier 2001 pour évaluer de quelle façon l'APECA gérait ses activités pendant tout le cycle de vie des projets —

évaluation et approbation des demandes, contrôle et versement des fonds et évaluation des résultats des projets. Notre échantillon comprenait tous les projets approuvés aux termes du Programme de développement des entreprises pendant cette période, et dont le financement autorisé dépassait 500 000 $. L'échantillon comportait aussi tous les autres projets réalisés dans le cadre des autres programmes et dont le financement était supérieur à 2,5 millions de dollars. Nous avons aussi examiné un échantillon représentatif de tous les autres projets approuvés aux termes du Programme de développement des entreprises et des autres programmes pendant la même période. En tout, l'échantillon comprenait 40 projets commerciaux et 68 projets non commerciaux.

6.19 Nous avons aussi examiné comment l'Agence mesurait et présentait l'information clé sur son rendement.

Pièce 6.1 L'Agence a appuyé un large éventail d'activités en 2000-2001
Le montant de l'aide totale autorisée en 2000-2001 était de 218 millions de dollars



Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

Observations et recommandations

Conception des programmes

Les programmes de l'Agence reflètent son mandat, ses objectifs et ses priorités

6.20 Le mandat de l'Agence est « de favoriser les possibilités de développement économique au Canada atlantique ». Le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002 de l'Agence montre que celle-ci prévoit remplir son mandat en respectant les principaux engagements au chapitre des résultats et en se concentrant sur des priorités stratégiques connexes (voir la pièce 6.2).

6.21 Le secteur d'activité Développement de l'Agence sert à assurer le respect des principaux engagements pris pour l'atteinte des résultats. Ce secteur comprend les programmes de subventions et de contributions, l'élaboration de politiques, la défense des intérêts du Canada atlantique et la coordination des activités gouvernementales dans la région.

6.22 Les programmes de subventions et de contributions de l'Agence sont conçus de façon à fournir une aide directe aux projets commerciaux et aux organismes non commerciaux qui, à leur tour, assurent un appui aux entreprises du Canada atlantique (voir la pièce 6.3). Notre vérification a conclu que les programmes sont en accord avec le mandat, les objectifs et les priorités stratégiques de l'Agence.

Contrôle des projets

En général, le cadre utilisé par l'APECA pour contrôler les subventions et les contributions est approprié

6.23 Les contrôles auxquels l'Agence soumet ses programmes et ses activités reposent essentiellement sur les éléments suivants :

- les exigences de la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*;

Pièce 6.2 Principaux engagements de l'Agence au chapitre des résultats

Fournir aux Canadiens :	Priorités stratégiques
Une croissance et une compétitivité accrues des petites et moyennes entreprises de la région de l'Atlantique menant à un accroissement de la productivité, des revenus gagnés et du nombre d'emplois créés.	Accès aux capitaux et à l'information Entrepreneurship et perfectionnement des compétences en affaires Innovation Commerce, tourisme et investissements
Des possibilités économiques pour les régions rurales de la région de l'Atlantique grâce au développement des collectivités.	Développement économique des collectivités
Une activité économique accrue dans la région de l'Atlantique grâce à des politiques nationales qui tiennent compte des besoins de la région.	Politiques, défense des intérêts et coordination

Source : *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

- les conditions établies dans les programmes, ou les ententes fédérales-provinciales approuvées par le Conseil du Trésor;
- les politiques, procédures et mécanismes de contrôle internes de l'APECA;
- les vérifications, évaluations et examens internes;
- la présentation de rapports internes et externes.

Pièce 6.3 Les programmes de subventions et de contributions de l'Agence

Programme de subventions et de contributions	Dépenses (en millions de dollars)		Nature du programme
	Prévisions pour 2000-2001	Dépenses prévues en 2001-2002	
Programme de développement des entreprises	111,0	123,0	Donne un accès aux capitaux sous forme de contributions sans intérêt, non garanties, remboursables, remboursables sous condition ou non remboursables, surtout aux petites et moyennes entreprises.
Programme de COOPÉRATION	27,7	45,0	Ententes fédérales-provinciales de partage des coûts, conçues pour favoriser la croissance économique. Octroi de contributions non remboursables aux projets commerciaux et non commerciaux.
Programme de développement des collectivités	10,6	10,6	Contributions annuelles pour le fonctionnement et les investissements, destinées aux corporations locales de développement des entreprises.
Volet développement économique du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes	33,5	41,4	Contributions pour aider les collectivités rurales touchées à devenir plus autonomes grâce à la diversification et à l'expansion de leur économie.
La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique	19,7	5,1	Contributions pour aider les collectivités à susciter des possibilités d'emploi à long terme à la suite de la crise dans le secteur du poisson de fond.
Programme Infrastructures Canada	8,1	30,8	Ententes fédérales, provinciales et municipales de partage des coûts, ayant pour objet d'améliorer les infrastructures des collectivités.
Divers programmes d'adaptation	5,9	4,4	Aide aux collectivités afin de trouver d'autres sources d'emploi lorsqu'il y a ralentissement dans les industries traditionnelles.
Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique	-	83,5	Contributions remboursables sous condition ou non remboursables afin d'aider à créer de nouveaux partenariats qui augmenteront la capacité des Canadiens de la région de l'Atlantique à soutenir la concurrence dans une économie de plus en plus mondiale et axée sur le savoir.
Total	**216,5**	**343,8**	

Source : *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

Observations et recommandations

Conception des programmes

Les programmes de l'Agence reflètent son mandat, ses objectifs et ses priorités

6.20 Le mandat de l'Agence est « de favoriser les possibilités de développement économique au Canada atlantique ». Le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002 de l'Agence montre que celle-ci prévoit remplir son mandat en respectant les principaux engagements au chapitre des résultats et en se concentrant sur des priorités stratégiques connexes (voir la pièce 6.2).

6.21 Le secteur d'activité Développement de l'Agence sert à assurer le respect des principaux engagements pris pour l'atteinte des résultats. Ce secteur comprend les programmes de subventions et de contributions, l'élaboration de politiques, la défense des intérêts du Canada atlantique et la coordination des activités gouvernementales dans la région.

6.22 Les programmes de subventions et de contributions de l'Agence sont conçus de façon à fournir une aide directe aux projets commerciaux et aux organismes non commerciaux qui, à leur tour, assurent un appui aux entreprises du Canada atlantique (voir la pièce 6.3). Notre vérification a conclu que les programmes sont en accord avec le mandat, les objectifs et les priorités stratégiques de l'Agence.

Contrôle des projets

En général, le cadre utilisé par l'APECA pour contrôler les subventions et les contributions est approprié

6.23 Les contrôles auxquels l'Agence soumet ses programmes et ses activités reposent essentiellement sur les éléments suivants :

- les exigences de la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*;

Pièce 6.2 Principaux engagements de l'Agence au chapitre des résultats

Une croissance et une compétitivité accrues des petites et moyennes entreprises de la région de l'Atlantique menant à un accroissement de la productivité, des revenus gagnés et du nombre d'emplois créés.	Accès aux capitaux et à l'information Entrepreneurship et perfectionnement des compétences en affaires Innovation Commerce, tourisme et investissements
Des possibilités économiques pour les régions rurales de la région de l'Atlantique grâce au développement des collectivités.	Développement économique des collectivités
Une activité économique accrue dans la région de l'Atlantique grâce à des politiques nationales qui tiennent compte des besoins de la région.	Politiques, défense des intérêts et coordination

Source : *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

- les conditions établies dans les programmes, ou les ententes fédérales-provinciales approuvées par le Conseil du Trésor;
- les politiques, procédures et mécanismes de contrôle internes de l'APECA;
- les vérifications, évaluations et examens internes;
- la présentation de rapports internes et externes.

Pièce 6.3 Les programmes de subventions et de contributions de l'Agence

Programme de développement des entreprises	111,0	123,0	Donne un accès aux capitaux sous forme de contributions sans intérêt, non garanties, remboursables, remboursables sous condition ou non remboursables, surtout aux petites et moyennes entreprises.
Programme de COOPÉRATION	27,7	45,0	Ententes fédérales-provinciales de partage des coûts, conçues pour favoriser la croissance économique. Octroi de contributions non remboursables aux projets commerciaux et non commerciaux.
Programme de développement des collectivités	10,6	10,6	Contributions annuelles pour le fonctionnement et les investissements, destinées aux corporations locales de développement des entreprises.
Volet développement économique du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes	33,5	41,4	Contributions pour aider les collectivités rurales touchées à devenir plus autonomes grâce à la diversification et à l'expansion de leur économie.
La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique	19,7	5,1	Contributions pour aider les collectivités à susciter des possibilités d'emploi à long terme à la suite de la crise dans le secteur du poisson de fond.
Programme Infrastructures Canada	8,1	30,8	Ententes fédérales, provinciales et municipales de partage des coûts, ayant pour objet d'améliorer les infrastructures des collectivités.
Divers programmes d'adaptation	5,9	4,4	Aide aux collectivités afin de trouver d'autres sources d'emploi lorsqu'il y a ralentissement dans les industries traditionnelles.
Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique	-	83,5	Contributions remboursables sous condition ou non remboursables afin d'aider à créer de nouveaux partenariats qui augmenteront la capacité des Canadiens de la région de l'Atlantique à soutenir la concurrence dans une économie de plus en plus mondiale et axée sur le savoir.

Source : *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

6.24 Nous avons examiné ce cadre par rapport aux exigences de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique* et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Exception faite des préoccupations concernant les lettres d'offre et les évaluations environnementales, nous avons constaté que le cadre de contrôle des subventions et des contributions est approprié. Toutefois, comme nous le faisons remarquer dans d'autres sections du présent chapitre, il y a des domaines dans lesquels l'Agence n'a pas appliqué de façon adéquate certains éléments de ce cadre.

Certaines conditions requises ne figurent pas dans les lettres d'offre

6.25 Quand elle est acceptée par un promoteur de projet, la lettre d'offre signée par l'APECA et ce promoteur constitue un accord de contribution. La lettre d'offre précise ce qui suit :

- les activités que les deux parties doivent réaliser;
- les résultats escomptés en contrepartie de la contribution;
- les lois et politiques gouvernementales auxquelles le promoteur doit se conformer;
- toutes limites ou circonstances particulières;
- le type et le montant de l'aide financière que fournira l'APECA;
- les modalités de remboursement, le cas échéant.

6.26 Nous avons constaté que les lettres d'offre examinées respectaient la plupart des exigences relatives aux accords de contribution, énoncées dans la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Toutefois, ces lettres ne faisaient pas mention des éléments requis suivants :

- une clause visant à limiter la responsabilité de l'État si le bénéficiaire emprunte des sommes additionnelles ailleurs pour la réalisation du projet;
- une disposition relative à l'annulation ou à la réduction des paiements de transfert si le Parlement devait modifier les niveaux de financement ministériels;
- une exigence stipulant que le bénéficiaire doit déclarer toute somme due au gouvernement fédéral et une mention indiquant que les sommes dues au bénéficiaire peuvent être utilisées pour payer d'autres montants exigibles par le gouvernement;
- une exigence précisant qu'aucun ancien titulaire de charge publique ou fonctionnaire ne peut bénéficier d'un avantage direct de l'accord de financement, sauf dans les cas prévus dans le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et dans le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*;
- une exigence prévoyant que toute personne qui fait du lobbying pour le compte du promoteur du projet doit être enregistrée conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Toutes ces clauses sont exigées par la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

6.27 Nous avons aussi remarqué que pour 17 projets de l'échantillon, les lettres d'offre ne décrivent pas les résultats prévus en contrepartie de la contribution, alors que cela constitue aussi une exigence de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Dans sa lettre d'offre type, l'Agence n'exige pas qu'un énoncé des résultats prévus soit incorporé.

6.28 Recommandation. L'Agence devrait modifier sa lettre d'offre type de façon à ce que celle-ci prévoie un énoncé des résultats précis à atteindre et comprenne les dispositions requises par le Conseil du Trésor pour protéger les intérêts de l'État.

Réponse de l'Agence. D'accord. Compte tenu de cette recommandation et de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, l'Agence a apporté plusieurs changements à sa lettre d'offre type. Dans certains cas, l'APECA a aussi collaboré avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de trouver une formulation qui soit à la fois conforme à la Politique sur les paiements de transfert et acceptable pour ses clients.

Les évaluations environnementales ne font pas partie intégrante du processus décisionnel

6.29 La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)* oblige les ministères fédéraux, y compris l'APECA, à effectuer une évaluation environnementale pour tout projet recevant des fonds fédéraux. Cette évaluation doit être faite avant que le versement des fonds ne soit approuvé. Selon l'expérience de l'APECA, les demandes de financement pour la construction ou l'agrandissement d'une installation ou d'un élément d'infrastructure connexe sont les plus susceptibles de donner lieu à une évaluation environnementale.

6.30 Des 108 projets de notre échantillon, 26 ont été identifiés par les fonctionnaires de l'APECA comme exigeant une évaluation environnementale aux termes des dispositions de la *LCEE*. Nous avons constaté que l'Agence avait réalisé les évaluations requises. Nous avons aussi examiné les dossiers des 82 autres projets de notre échantillon pour confirmer qu'aucune évaluation environnementale n'était requise dans leur cas.

6.31 Faiblesses de la méthode d'évaluation environnementale de l'APECA. Suite à notre examen des 26 évaluations environnementales réalisées par l'Agence, nous avons relevé les lacunes suivantes :

- Dans sept cas, l'APECA a réalisé l'évaluation environnementale après avoir donné son approbation définitive au projet. La *LCEE* exige que l'évaluation environnementale soit faite avant que le ministère fédéral ne s'engage de quelque façon que ce soit à l'égard d'un projet, par exemple en acceptant de fournir une aide financière. Dans de nombreux autres cas, l'Agence a effectué l'évaluation environnementale vers la fin du processus d'approbation. Selon nous, pour qu'une évaluation environnementale puisse servir d'outil efficace dans la prise de décision, elle doit faire partie intégrante de l'évaluation de la proposition de projet.
- Dans 12 cas, la lettre d'offre ne comprenait pas de condition obligeant le requérant à mettre en œuvre toutes les mesures d'atténuation

mentionnées dans l'évaluation environnementale. Pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la *LCEE*, l'Agence doit s'assurer que ses lettres d'offre aux promoteurs de projet précisent toutes les mesures d'atténuation à prendre.

- Les évaluations environnementales de sept projets mentionnaient qu'un suivi devait être effectué. Dans quatre de ces cas, l'APECA n'a pas effectué le suivi des points soulevés.

6.32 Le Rapport de 1998 du Commissaire à l'environnement et au développement durable (chapitre 6) critiquait l'APECA parce que celle-ci effectuait généralement les évaluations environnementales seulement après avoir tenu compte de tous les autres facteurs requis pour l'approbation d'un projet. Le fait que cette tendance persiste en 2001 soulève des craintes.

6.33 L'étude de cas présentée à la page 11 illustre certaines de nos inquiétudes à propos de la méthode qu'utilise l'APECA pour faire les évaluations environnementales. L'Agence ne considère toujours pas l'évaluation environnementale du projet et le suivi à effectuer par la suite comme parties intégrantes de son processus de gestion des projets. Ces mesures servent à assurer que le promoteur a pris toutes les mesures d'atténuation requises.

6.34 Recommandation. L'Agence devrait intégrer les évaluations environnementales au processus d'approbation des projets. Ses lettres d'offre devraient inclure les mesures d'atténuation précisées dans les évaluations environnementales. L'Agence devrait effectuer le suivi requis pour s'assurer que le promoteur du projet met pleinement en œuvre les mesures d'atténuation.

Réponse de l'Agence. D'accord. L'Agence s'est engagée à assurer un développement durable, dans le respect de l'environnement. Elle réexaminera son processus d'approbation des projets afin de confirmer la nécessité d'appliquer encore plus rigoureusement les dispositions des évaluations environnementales. L'Agence s'assurera que les mesures d'atténuation découlant des évaluations environnementales sont comprises dans toutes ses lettres d'offre et elle veillera également à ce que les clients les mettent en œuvre.

En général, l'affectation des fonds et le suivi des projets sont conformes aux politiques

6.35 Nous avons constaté que, sauf pour les paiements anticipés, l'Agence a affecté les fonds conformément aux politiques du Conseil du Trésor et à ses propres politiques. Elle a surveillé les projets de façon adéquate pour veiller au respect des conditions requises pour le financement, sauf en ce qui a trait aux mesures d'atténuation environnementale déjà mentionnées.

6.36 Paiements anticipés. Dans dix pour cent des projets examinés, les exigences en matière de paiement anticipé, de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, n'ont pas été respectées. Dans ces cas, rien ne prouvait que les besoins de trésorerie du promoteur justifiaient des paiements anticipés.

Les évaluations environnementales ne font pas partie intégrante de la prise de décisions de l'Agence

En avril 1998, l'Agence a reçu une proposition pour l'aménagement d'un hôtel et d'un centre de villégiature à l'Île-du-Prince-Édouard. Le processus d'approbation prévoyait que l'Agence effectue une évaluation environnementale du projet. Elle n'a pas donné suite aux dispositions qui avaient été prises avec le promoteur initial.

L'Agence a par la suite entrepris des négociations avec un autre promoteur, et celui-ci lui a présenté une demande de financement le 30 octobre 2000. L'Agence a décidé qu'il était nécessaire d'effectuer une nouvelle évaluation environnementale parce qu'on avait modifié l'étendue du projet. L'évaluation a commencé le 7 février 2001 et a pris fin en mars. La lettre d'offre a été envoyée au nouveau promoteur le 31 mars 2001.

L'une des mesures recommandées dans l'évaluation environnementale consistait à préparer un plan de protection de l'environnement pour la phase de construction. La construction a commencé en novembre 2000, et l'installation a été ouverte en juillet 2001. L'Agence n'a pas reçu de plan de protection de l'environnement avant le début des opérations. Le promoteur a soumis une demande de paiement, mais l'Agence n'avait encore déboursé aucune somme en juillet 2001.

L'évaluation environnementale a été effectuée quatre mois après le début de la construction, et même si l'installation est maintenant opérationnelle, l'Agence n'a pas encore reçu de plan de protection de l'environnement pour la phase de construction. Cette situation nous inquiète.

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

Gestion des projets non commerciaux

De nombreuses activités sont admissibles à un financement ou pourraient l'être

6.37 Les projets de notre échantillon comprenaient notamment les activités non commerciales suivantes : l'amélioration de l'infrastructure communautaire; la planification du développement économique d'une collectivité; l'organisation de conférences, d'ateliers et de stages de formation; la réalisation d'études commerciales et de recherches; et d'autres activités. Cette liste illustre la gamme étendue d'activités qui sont compatibles avec les conditions, lignes directrices, objectifs d'entente et priorités stratégiques des programmes de l'Agence, ou qui pourraient l'être. Compte tenu de l'étendue des programmes de l'APECA et de l'ampleur de ses priorités stratégiques, nous ne sommes pas convaincus que les critères d'admissibilité sont assez explicites pour orienter les décisions d'approbation ou de refus d'un projet.

6.38 Tous les projets non commerciaux de notre échantillon étaient admissibles aux termes des conditions approuvées par le Conseil du Trésor ou des objectifs des diverses ententes fédérales-provinciales et en vertu des lignes directrices des programmes de l'Agence. Toutefois, nous avons aussi constaté que pour les projets non commerciaux importants, l'Agence ou le comité de gestion d'une entente fédérale-provinciale peut soit ne pas tenir compte des exigences de la politique, soit demander aux requérants de modifier leurs propositions de projet pour les rendre conformes aux exigences en vigueur.

6.39 Ainsi, le financement de deux centres polyvalents a été approuvé aux termes de l'Entente de COOPÉRATION Canada/Nouvelle-Écosse sur la diversification économique. Les centres ne font pas partie des priorités

Les évaluations environnementales ne font pas partie intégrante de la prise de décisions de l'Agence

En avril 1998, l'Agence a reçu une proposition pour l'aménagement d'un hôtel et d'un centre de villégiature à l'Île-du-Prince-Édouard. Le processus d'approbation prévoyait que l'Agence effectue une évaluation environnementale du projet. Elle n'a pas donné suite aux dispositions qui avaient été prises avec le promoteur initial.

L'Agence a par la suite entrepris des négociations avec un autre promoteur, et celui-ci lui a présenté une demande de financement le 30 octobre 2000. L'Agence a décidé qu'il était nécessaire d'effectuer une nouvelle évaluation environnementale parce qu'on avait modifié l'étendue du projet. L'évaluation a commencé le 7 février 2001 et a pris fin en mars. La lettre d'offre a été envoyée au nouveau promoteur le 31 mars 2001.

L'une des mesures recommandées dans l'évaluation environnementale consistait à préparer un plan de protection de l'environnement pour la phase de construction. La construction a commencé en novembre 2000, et l'installation a été ouverte en juillet 2001. L'Agence n'a pas reçu de plan de protection de l'environnement avant le début des opérations. Le promoteur a soumis une demande de paiement, mais l'Agence n'avait encore déboursé aucune somme en juillet 2001.

L'évaluation environnementale a été effectuée quatre mois après le début de la construction, et même si l'installation est maintenant opérationnelle, l'Agence n'a pas encore reçu de plan de protection de l'environnement pour la phase de construction. Cette situation nous inquiète.

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

Gestion des projets non commerciaux

De nombreuses activités sont admissibles à un financement ou pourraient l'être

6.37 Les projets de notre échantillon comprenaient notamment les activités non commerciales suivantes : l'amélioration de l'infrastructure communautaire; la planification du développement économique d'une collectivité; l'organisation de conférences, d'ateliers et de stages de formation; la réalisation d'études commerciales et de recherches; et d'autres activités. Cette liste illustre la gamme étendue d'activités qui sont compatibles avec les conditions, lignes directrices, objectifs d'entente et priorités stratégiques des programmes de l'Agence, ou qui pourraient l'être. Compte tenu de l'étendue des programmes de l'APECA et de l'ampleur de ses priorités stratégiques, nous ne sommes pas convaincus que les critères d'admissibilité sont assez explicites pour orienter les décisions d'approbation ou de refus d'un projet.

6.38 Tous les projets non commerciaux de notre échantillon étaient admissibles aux termes des conditions approuvées par le Conseil du Trésor ou des objectifs des diverses ententes fédérales-provinciales et en vertu des lignes directrices des programmes de l'Agence. Toutefois, nous avons aussi constaté que pour les projets non commerciaux importants, l'Agence ou le comité de gestion d'une entente fédérale-provinciale peut soit ne pas tenir compte des exigences de la politique, soit demander aux requérants de modifier leurs propositions de projet pour les rendre conformes aux exigences en vigueur.

6.39 Ainsi, le financement de deux centres polyvalents a été approuvé aux termes de l'Entente de COOPÉRATION Canada/Nouvelle-Écosse sur la diversification économique. Les centres ne font pas partie des priorités

stratégiques de l'APECA. En fait, le Secrétaire d'État responsable de l'Agence avait au départ rejeté les deux projets car, en tant qu'infrastructures municipales de base, les centres n'étaient pas admissibles au financement.

6.40 Dans le cas d'un des centres, l'Agence n'a pas versé de fonds, mais elle a accepté que la dépense totale soit créditée à la part du financement provincial accordé en vertu de l'Entente. Par conséquent, l'APECA doit « compenser » le montant ailleurs en vertu de l'Entente. Le projet relatif à l'autre centre a été révisé avec le concours de l'Agence afin d'y inclure des installations additionnelles, ce qui le rendait admissible en vertu de l'Entente.

6.41 Nous avons aussi relevé l'utilisation de moyens douteux pour rendre un projet admissible à une contribution aux termes du Programme de développement des entreprises. Les activités réalisées dans le cadre de ce projet relèvent normalement de la compétence d'un autre ministère fédéral. En vertu des conditions approuvées par le Conseil du Trésor pour le Programme de développement des entreprises, l'APECA n'est pas autorisée à fournir une aide financière pour des services gouvernementaux. Des fonctionnaires de l'Agence ont pris une part active dans la création d'un organisme sans but lucratif, connu sous le nom de Greenwich Development Inc. (GDI), afin de passer des marchés avec des promoteurs du secteur privé pour effectuer l'aménagement complet d'un centre d'interprétation à Greenwich (Î.-P.-É.) juste à côté du parc national. Des fonctionnaires de l'APECA ont ensuite agi à titre de gestionnaires pour cet organisme en concluant des contrats, en présentant des demandes à l'Agence et en versant des fonds au nom de GDI. Selon nous, ces mesures ont permis de contourner l'intention des conditions du Programme de développement des entreprises. Ce cas montre aussi qu'il est difficile de déterminer la part du financement total qui provient du gouvernement quand le projet compte de nombreux partenaires (voir l'étude de cas présentée à la page 13).

De nombreux projets ne sont pas soutenables à long terme sur le plan financier

6.42 Le Programme de développement des entreprises comporte une politique interdisant d'assurer aux organismes sans but lucratif un financement de base à des fins de fonctionnement pendant plus de trois ans, sauf s'il y a approbation du Président. L'Agence croit qu'une période de trois ans devrait suffire pour qu'un organisme devienne autonome sur le plan financier. Nous avons constaté que 3 des 28 projets non commerciaux du Programme de développement des entreprises que nous avons examinés, bien qu'ils aient été approuvés en bonne et due forme, ont reçu un financement de base durant plus de trois ans. En outre, six projets financés par l'intermédiaire d'autres programmes seraient probablement non soutenables sur le plan financier dans les années à venir sans une aide continue du gouvernement. Bon nombre des bénéficiaires de ces neuf projets ont dépendu pendant de nombreuses années de l'aide de l'APECA ou d'autres organismes fédéraux. L'Agence n'a pas de stratégie pour limiter le financement de base versé aux organismes sans but lucratif. De plus, l'APECA n'a pas évalué les avantages découlant d'une aide à aussi long terme. La pièce 6.4 présente un organisme sans but lucratif qui dépend de l'APECA depuis sa mise sur pied en 1989.

Les projets ont été évalués de façon adéquate avant leur approbation

6.43 Nous avons trouvé des éléments de preuve raisonnables montrant que l'Agence ne finance pas des activités qui sont déjà menées à bien par quelqu'un d'autre que le promoteur du projet. Il est donc vraisemblable que, dans le cas des projets approuvés par l'Agence, il n'y a pas de chevauchement des demandes faisant appel aux ressources limitées prévues pour le développement économique.

Rendre un projet admissible à l'aide de moyens discutables

En 1998, Parcs Canada a commencé à regrouper des terres près de Greenwich, à l'Île-du-Prince-Édouard, afin d'intégrer une zone fragile de dunes au Parc national de l'Île-du-Prince-Édouard et d'offrir aux visiteurs l'occasion d'en réaliser l'importance. Un certain nombre de partenaires ont alors commencé à participer au financement et à l'aménagement de la nouvelle composante du parc près de Greenwich. Par exemple, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Parcs Canada et Développement des ressources humaines Canada ont versé environ 1,9 million de dollars au groupe du Programme de développement des collectivités afin de construire dans le parc des infrastructures comme des pistes et des promenades de bois.

En octobre 1999, l'APECA a constitué un conseil d'administration en vue de créer un organisme sans but lucratif appelé Greenwich Development Inc. (GDI). Cet organisme était chargé de passer des marchés avec des promoteurs du secteur privé pour effectuer l'aménagement complet d'un centre d'interprétation à Greenwich (Î.-P.-É.) juste à côté du parc national. Le conseil d'administration de l'organisme est composé de bénévoles, mais ses activités sont gérées par des représentants de l'APECA.

Pour la construction du centre d'accueil et des installations d'interprétation, Greenwich Development Inc. a :

- loué 9,8 hectares de terrain de Parcs Canada;
- choisi un entrepreneur pour le centre;
- sous-loué le terrain à l'entrepreneur;
- reçu une contribution d'un million de dollars du Programme de développement des entreprises de l'APECA pour la conception et la construction des installations d'interprétation;
- choisi et payé un entrepreneur pour la construction des installations d'interprétation.

Des représentants de l'APECA et de Parcs Canada ont participé au choix des entrepreneurs pour le centre d'accueil et les installations d'interprétation. En réalité, c'est un représentant de l'APECA qui a signé, au nom de GDI, le contrat avec l'entrepreneur chargé des installations d'interprétation.

Voici quelles sont nos préoccupations au sujet de ce type d'arrangement :

- Les services gouvernementaux ne sont pas admissibles au financement en vertu du Programme de développement des entreprises. GDI est un organisme sans but lucratif, mais en fait, il fournit des services qui sont normalement fournis par un autre organisme gouvernemental fédéral. Créer et exploiter GDI afin de recevoir la contribution revient à contourner l'intention des conditions du Programme de développement des entreprises.
- Étant donné la structure complexe de ces arrangements, il est impossible pour le Parlement de savoir quels sont les coûts totaux des immobilisations et d'exploitation du centre d'interprétation de Greenwich.
- Il est inapproprié que les représentants de l'APECA agissent comme agents des organismes bénéficiaires, même s'ils ont reçu l'autorisation des hauts fonctionnaires de l'APECA.

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

Les projets ont été évalués de façon adéquate avant leur approbation

6.43 Nous avons trouvé des éléments de preuve raisonnables montrant que l'Agence ne finance pas des activités qui sont déjà menées à bien par quelqu'un d'autre que le promoteur du projet. Il est donc vraisemblable que, dans le cas des projets approuvés par l'Agence, il n'y a pas de chevauchement des demandes faisant appel aux ressources limitées prévues pour le développement économique.

Rendre un projet admissible à l'aide de moyens discutables

En 1998, Parcs Canada a commencé à regrouper des terres près de Greenwich, à l'Île-du-Prince-Édouard, afin d'intégrer une zone fragile de dunes au Parc national de l'Île-du-Prince-Édouard et d'offrir aux visiteurs l'occasion d'en réaliser l'importance. Un certain nombre de partenaires ont alors commencé à participer au financement et à l'aménagement de la nouvelle composante du parc près de Greenwich. Par exemple, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Parcs Canada et Développement des ressources humaines Canada ont versé environ 1,9 million de dollars au groupe du Programme de développement des collectivités afin de construire dans le parc des infrastructures comme des pistes et des promenades de bois.

En octobre 1999, l'APECA a constitué un conseil d'administration en vue de créer un organisme sans but lucratif appelé Greenwich Development Inc. (GDI). Cet organisme était chargé de passer des marchés avec des promoteurs du secteur privé pour effectuer l'aménagement complet d'un centre d'interprétation à Greenwich (Î.-P.-É.) juste à côté du parc national. Le conseil d'administration de l'organisme est composé de bénévoles, mais ses activités sont gérées par des représentants de l'APECA.

Pour la construction du centre d'accueil et des installations d'interprétation, Greenwich Development Inc. a :

- loué 9,8 hectares de terrain de Parcs Canada;
- choisi un entrepreneur pour le centre;
- sous-loué le terrain à l'entrepreneur;
- reçu une contribution d'un million de dollars du Programme de développement des entreprises de l'APECA pour la conception et la construction des installations d'interprétation;
- choisi et payé un entrepreneur pour la construction des installations d'interprétation.

Des représentants de l'APECA et de Parcs Canada ont participé au choix des entrepreneurs pour le centre d'accueil et les installations d'interprétation. En réalité, c'est un représentant de l'APECA qui a signé, au nom de GDI, le contrat avec l'entrepreneur chargé des installations d'interprétation.

Voici quelles sont nos préoccupations au sujet de ce type d'arrangement :

- Les services gouvernementaux ne sont pas admissibles au financement en vertu du Programme de développement des entreprises. GDI est un organisme sans but lucratif, mais en fait, il fournit des services qui sont normalement fournis par un autre organisme gouvernemental fédéral. Créer et exploiter GDI afin de recevoir la contribution revient à contourner l'intention des conditions du Programme de développement des entreprises.
- Étant donné la structure complexe de ces arrangements, il est impossible pour le Parlement de savoir quels sont les coûts totaux des immobilisations et d'exploitation du centre d'interprétation de Greenwich.
- Il est inapproprié que les représentants de l'APECA agissent comme agents des organismes bénéficiaires, même s'ils ont reçu l'autorisation des hauts fonctionnaires de l'APECA.

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

Piece 6.4 Le Centre canadien d'innovations des pêches dépend de l'Agence pour le financement de ses programmes et de son fonctionnement, et ce depuis sa mise sur pied en 1989

Programme de l'Agence	Période de financement	Coût approuvé du projet (en millions de dollars)	Aide approuvée (en millions de dollars)
Programme Action de l'APECA	1989-1994	19,1	8,5
Programme Action de l'APECA	1994-2000	14,5	7,2
Entente Canada–Terre-Neuve sur le renouveau économique	2000-2002	2,5	1,5
Entente Canada–Terre-Neuve sur le développement économique général	2000-2002	2,5	1,0
	Total	**38,6**	**18,2**

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

6.44 Nous avons constaté que l'Agence avait évalué de façon adéquate la capacité des promoteurs de réaliser les projets. L'Agence s'est fondée sur son expérience antérieure avec le promoteur et sur la réputation de ce dernier, sa capacité financière et ses compétences en matière d'administration.

6.45 Dans tous les projets que nous avons examinés, l'Agence a tenu compte de la probabilité de retombées économiques pour le Canada atlantique.

L'importance des partenariats et des alliances s'accroît

6.46 De plus en plus, l'Agence met ses programmes en œuvre par l'intermédiaire d'autres intervenants ou en collaboration avec ces derniers. Elle a formé des partenariats et des alliances avec d'autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des organismes de développement économique régional, des corporations locales de développement des entreprises, des établissements d'enseignement et d'autres parties intéressées.

6.47 L'Agence doit veiller à l'application de six ententes fédérales-provinciales et de deux ententes visant toute la région de l'Atlantique; dans tous les cas, les coûts sont partagés. En 2000-2001, la part des dépenses de l'APECA au titre de ces ententes s'est élevée à 28 millions de dollars; elle s'élevait à 74 millions de dollars en 1999-2000. Le montant est en baisse parce que les ententes viennent à expiration.

6.48 Les corporations locales de développement des entreprises (CLDE) sont des sociétés autonomes sans but lucratif, qui offrent aux entrepreneurs locaux des services techniques et financiers. Elles offrent entre autres de

Pièce 6.4 Le Centre canadien d'innovations des pêches dépend de l'Agence pour le financement de ses programmes et de son fonctionnement, et ce depuis sa mise sur pied en 1989

Programme Action de l'APECA	1989-1994	19,1	8,5
Programme Action de l'APECA	1994-2000	14,5	7,2
Entente Canada–Terre-Neuve sur le renouveau économique	2000-2002	2,5	1,5
Entente Canada–Terre-Neuve sur le développement économique général	2000-2002	2,5	1,0

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

6.44 Nous avons constaté que l'Agence avait évalué de façon adéquate la capacité des promoteurs de réaliser les projets. L'Agence s'est fondée sur son expérience antérieure avec le promoteur et sur la réputation de ce dernier, sa capacité financière et ses compétences en matière d'administration.

6.45 Dans tous les projets que nous avons examinés, l'Agence a tenu compte de la probabilité de retombées économiques pour le Canada atlantique.

L'importance des partenariats et des alliances s'accroît

6.46 De plus en plus, l'Agence met ses programmes en œuvre par l'intermédiaire d'autres intervenants ou en collaboration avec ces derniers. Elle a formé des partenariats et des alliances avec d'autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des organismes de développement économique régional, des corporations locales de développement des entreprises, des établissements d'enseignement et d'autres parties intéressées.

6.47 L'Agence doit veiller à l'application de six ententes fédérales-provinciales et de deux ententes visant toute la région de l'Atlantique; dans tous les cas, les coûts sont partagés. En 2000-2001, la part des dépenses de l'APECA au titre de ces ententes était de 28 millions de dollars; elle s'élevait à 74 millions de dollars en 1999-2000. Le montant est en baisse parce que les ententes viennent à expiration.

6.48 Les corporations locales de développement des entreprises (CLDE) sont des sociétés autonomes sans but lucratif, qui offrent aux entrepreneurs locaux des services techniques et financiers. Elles offrent entre autres de

l'information et des conseils aux petites entreprises. Les services financiers qu'elles assurent prennent habituellement la forme de prêts portant intérêt, mais aussi de prêts participatifs et de garanties d'emprunt. En 2000-2001, l'Agence a alloué 12,2 millions de dollars, en vertu du Programme de développement des collectivités, aux 41 CLDE de la région de l'Atlantique.

6.49 L'APECA soutient en outre un réseau d'organismes de développement économique régional qui élaborent et mettent en œuvre des plans stratégiques de développement économique local. En 1999-2000, les 51 organismes de développement économique régional créés par les administrations provinciales du Canada atlantique ont reçu au total 6 millions de dollars de l'APECA, aux termes d'ententes fédérales-provinciales.

6.50 Nous avons passé en revue les ententes de l'Agence, de même que les rapports que celle-ci entretient avec ses partenaires, pour déterminer si ces ententes disposent d'un bon cadre de régie comme nous l'avons précisé dans notre Rapport de 1999 au chapitre 5, Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral, et au chapitre 23, La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée. Nous nous sommes notamment penchés sur les éléments suivants :

- rapports crédibles — y compris les résultats escomptés et les résultats obtenus;
- mécanismes redditionnels efficaces — y compris une définition claire des rôles et des responsabilités;
- transparence;
- protection de l'intérêt public.

6.51 Nous avons constaté ce qui suit :

- Les résultats escomptés de ces accords étaient souvent exposés en termes vagues. De plus, les ententes ne mettaient pas en évidence les résultats prévus à plus long terme.
- Les résultats de la plupart des partenariats n'ont pas été mesurés, et l'Agence doit en faire plus pour évaluer la vraisemblance des résultats allégués dans certains partenariats.
- L'APECA a fourni peu de conseils à son personnel sur la façon de gérer les liens forgés avec ses partenaires.
- Les ententes de partenariat sont transparentes et sont assorties de mécanismes pour protéger l'intérêt public.

Les résultats escomptés de ces partenariats sont souvent énoncés en termes vagues

6.52 Toutes les ententes fédérales-provinciales en vigueur que nous avons examinées comportaient des objectifs qui ont été rendus publics. Il s'agissait surtout de déclarations générales d'intention. Le nombre d'ententes, qui était de 51 au début des années 1990, a été ramené à 8 aujourd'hui. Le fait de grouper les ententes a logiquement élargi leurs objectifs. Nous nous attendions néanmoins à ce que chacune des ententes précise les grands objectifs à l'aide d'énoncés clairs et concrets des résultats escomptés.

6.53 Chaque entente doit être assortie d'un cadre d'évaluation qui expose les résultats prévus en termes clairs et concrets. Or, nous avons constaté que seules trois des huit ententes fédérales-provinciales étaient accompagnées d'un tel cadre. La pièce 6.5 résume nos conclusions.

6.54 Les ententes que l'Agence a conclues avec les CLDE et les organismes de développement économique régional faisaient clairement état des objectifs parce que ces organismes fournissent des services bien précis ou accomplissent certaines activités précises. Les CLDE présentent des plans annuels pour appuyer les demandes de financement. En général, les plans énoncent clairement les extrants prévus (par exemple, les prêts consentis ou le nombre de séances de formation et de consultation) et, par ailleurs, précisent les résultats prévus (tels que le nombre d'emplois qui seront créés ou préservés).

6.55 Les organismes de développement économique régional présentent à l'APECA des plans annuels et un plan stratégique quinquennal. La qualité des énoncés des résultats prévus varie d'une région à l'autre. Certains organismes exposent les résultats prévus en termes clairs et concrets, tandis que d'autres énoncent les extrants en termes vagues. La plupart des autres ententes de partenariat mettent l'accent sur les activités et les extrants comme principales mesures des résultats prévus.

Les résultats de la plupart des partenariats ne sont pas mesurés

6.56 Nous avons constaté que l'APECA n'a pas, ou pratiquement pas, recueilli d'informations sur le rendement actuel de la plupart des ententes fédérales-provinciales. C'est uniquement pour l'Entente sur le tourisme dans la région de l'Atlantique que l'APECA recueille et communique périodiquement des informations complètes sur le rendement. Elle recueille et communique des informations sur les activités et certains des résultats de l'Entente Canada–Terre-Neuve sur la relance économique et de l'Entente de COOPÉRATION Canada-provinces de l'Atlantique sur la promotion du commerce extérieur. Nous avons en outre constaté que les sites Web des gouvernements provinciaux et les rapports publics offrent plus d'informations que l'APECA sur les activités, les projets et les résultats des ententes fédérales-provinciales.

Pièce 6.5 Notre évaluation des cadres d'évaluation des huit ententes fédérales-provinciales en vigueur

Éléments du cadre d'évaluation	Nombre (sur 8 ententes)
Énoncés clairs et concrets des résultats escomptés	3
Indicateurs sans cible	2
Déclarations générales d'intention	2
Aucun cadre d'évaluation	1

Source : Cadres d'évaluation des ententes fédérales-provinciales

6.53 Chaque entente doit être assortie d'un cadre d'évaluation qui expose les résultats prévus en termes clairs et concrets. Or, nous avons constaté que seules trois des huit ententes fédérales-provinciales étaient accompagnées d'un tel cadre. La pièce 6.5 résume nos conclusions.

6.54 Les ententes que l'Agence a conclues avec les CLDE et les organismes de développement économique régional faisaient clairement état des objectifs parce que ces organismes fournissent des services bien précis ou accomplissent certaines activités précises. Les CLDE présentent des plans annuels pour appuyer les demandes de financement. En général, les plans énoncent clairement les extrants prévus (par exemple, les prêts consentis ou le nombre de séances de formation et de consultation) et, par ailleurs, précisent les résultats prévus (tels que le nombre d'emplois qui seront créés ou préservés).

6.55 Les organismes de développement économique régional présentent à l'APECA des plans annuels et un plan stratégique quinquennal. La qualité des énoncés des résultats prévus varie d'une région à l'autre. Certains organismes exposent les résultats prévus en termes clairs et concrets, tandis que d'autres énoncent les extrants en termes vagues. La plupart des autres ententes de partenariat mettent l'accent sur les activités et les extrants comme principales mesures des résultats prévus.

Les résultats de la plupart des partenariats ne sont pas mesurés

6.56 Nous avons constaté que l'APECA n'a pas, ou pratiquement pas, recueilli d'informations sur le rendement actuel de la plupart des ententes fédérales-provinciales. C'est uniquement pour l'Entente sur le tourisme dans la région de l'Atlantique que l'APECA recueille et communique périodiquement des informations complètes sur le rendement. Elle recueille et communique des informations sur les activités et certains des résultats de l'Entente Canada–Terre-Neuve sur la relance économique et de l'Entente de COOPÉRATION Canada-provinces de l'Atlantique sur la promotion du commerce extérieur. Nous avons en outre constaté que les sites Web des gouvernements provinciaux et les rapports publics offrent plus d'informations que l'APECA sur les activités, les projets et les résultats des ententes fédérales-provinciales.

Pièce 6.5 Notre évaluation des cadres d'évaluation des huit ententes fédérales-provinciales en vigueur

Énoncés clairs et concrets des résultats escomptés	3
Indicateurs sans cible	2
Déclarations générales d'intention	2
Aucun cadre d'évaluation	1

Source : Cadres d'évaluation des ententes fédérales-provinciales

6.57 Les ententes sont évaluées rétroactivement vers la fin de leur durée habituelle de cinq ans. Par conséquent, seule une des ententes fédérales-provinciales en vigueur et des ententes visant toute la région de l'Atlantique a fait l'objet d'une évaluation officielle.

6.58 Nous avons examiné un échantillon des évaluations dont ont fait l'objet les ententes antérieures à celles qui sont actuellement en vigueur. Nous avons constaté que les évaluations ne permettaient pas d'établir clairement un lien entre les activités de projet qui avaient été menées et les résultats que l'on soutenait avoir obtenus grâce à ces activités. Nous avons également remarqué que, exception faite des évaluations des deux ententes visant toute la région de l'Atlantique, les évaluations que nous avons examinées portaient principalement sur les activités, les extrants et la satisfaction des bénéficiaires à l'égard des services plutôt que sur les résultats obtenus grâce aux ententes.

6.59 Les CLDE fournissent à l'Agence de nombreuses informations sur leurs activités et résultats. Au 1er avril 2001, ces sociétés disposaient d'un portefeuille d'investissement s'élevant à 129 millions de dollars, constitué au fil des ans. Par ailleurs, l'aide offerte par l'APECA à ces sociétés correspond à environ quatre pour cent des dépenses annuelles de l'Agence. Le *Rapport sur le rendement* de 1999-2000 de l'Agence englobe, au titre des répercussions sur l'emploi en général, les 2 800 emplois que les CLDE ont indiqué avoir créés ou maintenus. Il comprend aussi quelque 860 emplois du Programme d'orientation et de capital d'appoint — Connexion Jeunes Entrepreneurs, géré par les CLDE au nom de l'Agence. Ensemble, ces chiffres représentent 32 p. 100 de tous les emplois que l'APECA déclare avoir créés ou maintenus en 1999-2000. À notre avis, l'écart entre le niveau d'aide que l'APECA a offert et le niveau de résultats que l'Agence soutient avoir obtenu, en comparaison avec le Programme de développement des entreprises, donne à penser que l'Agence doit revoir la vraisemblance de ces résultats.

La distinction entre les rôles et responsabilités de l'Agence et ceux de ses partenaires n'est pas toujours claire

6.60 Nous avons constaté que la distinction entre les rôles et les responsabilités de l'Agence et ceux de ses partenaires est plus claire dans certaines ententes que dans d'autres. Par exemple, chaque entente fédérale-provinciale est administrée par un comité de gestion. Les modalités de fonctionnement établies par chaque comité de gestion présentent clairement les rôles et responsabilités de celui-ci. Il reste que, comme nous l'avons déjà précisé, les comités de gestion ont pris des décisions qui sont en contradiction avec les priorités stratégiques de l'APECA.

6.61 Le rôle que doit jouer l'Agence dans ses rapports avec les CLDE et les organismes de développement économique régional était cependant moins clair. Disposant de peu d'indications officielles, les agents des affaires de l'APECA ont fait beaucoup usage de leur pouvoir discrétionnaire pour déterminer le rôle qu'ils devaient jouer face à ces entités. Toutefois, l'administration centrale de l'Agence a récemment mis à jour son manuel sur

la gestion du Programme de développement des collectivités, qui contient des indications dont peuvent se servir les agents des affaires pour suivre l'évolution de ces organismes.

6.62 L'Agence peut ajuster les fonds d'exploitation qu'elle accorde aux CLDE, mais elle n'a pas le pouvoir de récupérer les fonds consentis à des fins d'investissement sauf si une CLDE est liquidée. Au 1er avril 2001, 39 des CLDE avaient accumulé des soldes de trésorerie s'élevant à environ 26 millions de dollars, la valeur totale du portefeuille d'investissement des CLDE étant de 129 millions de dollars. L'APECA a reconnu que les soldes de trésorerie étaient trop élevés. Elle a collaboré avec les CLDE pour créer, à partir du 1er avril 2001, un mécanisme de mise en commun visant à favoriser l'utilisation des excédents de trésorerie aux fins du développement économique des collectivités.

6.63 Les organismes de développement économique régional ont été créés par les provinces et sont gérés par des conseils d'administration bénévoles; l'APECA n'est qu'un des intervenants ayant de l'influence. La mesure dans laquelle le travail de ces organismes se fait en coordination avec l'APECA varie d'une province à l'autre, depuis la pleine intégration au Nouveau-Brunswick avec un protocole d'entente soutenu par des plans de travail, jusqu'à des discussions à bâtons rompus à l'Île-du-Prince-Édouard. Un élément important que produit chaque organisme régional est un plan stratégique de développement économique pour la région concernée. Néanmoins, l'APECA n'a pas toujours tenu compte de ce plan quand elle évaluait les propositions de projets dans la région en question.

6.64 Toutes les ententes que nous avons examinées comportaient des clauses autorisant l'APECA à vérifier la documentation sous-jacente. Les paiements effectués aux partenaires et les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs des projets font régulièrement l'objet d'un examen par l'Agence. Les ententes fédérales-provinciales prévoient en outre une évaluation lorsqu'elles arrivent à échéance. Il demeure que, comme il a été mentionné dans les paragraphes précédents, la plupart des ententes fédérales-provinciales n'ont été évaluées qu'au moment où elles prenaient fin, et les évaluations n'étaient pas centrées sur les résultats que ces ententes avaient permis d'obtenir.

6.65 Dans le cadre de notre vérification de projets particuliers, nous avons examiné les mécanismes de règlement des différends entre l'APECA et ses partenaires, ainsi que la marche à suivre pour s'attaquer au non-respect des engagements pris par le promoteur. Nous avons constaté que les lettres d'offre de l'Agence comportaient des dispositions appropriées pour résoudre ces questions.

Les ententes de partenariat sont transparentes

6.66 Nous avons constaté que les partenaires de l'Agence sont disposés à fournir des informations sur les conditions d'admissibilité auxquels doivent répondre les bénéficiaires pour obtenir du financement. Par ailleurs, les Centres de services aux entreprises du Canada disposent d'informations

publiques sur les services offerts au titre de chacune des ententes de partenariat que nous avons examinées.

6.67 L'Agence est également autorisée à consulter tous les documents pertinents des bénéficiaires finals du financement qu'elle accorde.

6.68 Les partenaires communiquent l'information sur le rendement au grand public et à l'Agence. Celle-ci joint l'information, essentiellement le nombre d'emplois créés et préservés, à ses résultats d'ensemble. Chaque partenaire semble aussi s'attribuer le mérite de tous les emplois créés et préservés, ce qui rend difficile l'établissement des nombres exacts.

Il existe des mécanismes pour protéger l'intérêt public

6.69 Nous avons constaté que les accords officiels qui ont été conclus avec les partenaires comportaient des clauses assurant l'existence de mécanismes appropriés pour contrôler les fonds publics et l'établissement de mesures qui permettent aux citoyens de présenter une plainte et d'obtenir réparation. Les accords contenaient aussi des clauses spécifiant des codes de conduite et des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, comme le requiert le Conseil du Trésor. Nous n'avons cependant pas évalué dans quelle mesure les partenaires avaient respecté ces clauses.

6.70 **Recommandations.** L'Agence devrait établir en termes clairs et concrets ses attentes relativement aux projets, accords et partenariats non commerciaux.

6.71 L'Agence devrait évaluer s'il est rentable de former des partenariats et des alliances pour exécuter ses programmes, de même que les conséquences d'une telle approche. Elle devrait en outre revoir sa politique exigeant que les projets non commerciaux deviennent financièrement autonomes au bout de trois ans au maximum.

6.72 L'Agence devrait donner des indications claires sur la présentation de rapports, la reddition de comptes, la transparence et la protection de l'intérêt public, afin d'améliorer la gestion des liens avec ses partenaires.

Réponse de l'Agence. D'accord. L'Agence veillera à préciser plus clairement les résultats qu'elle attend des activités non commerciales; elle mènera les analyses proposées et examinera les lignes directrices en vigueur afin de s'assurer qu'elles sont plus claires et plus uniformes.

Gestion des projets commerciaux

L'aide a été accordée à des projets admissibles

6.73 Les 40 projets commerciaux de notre échantillon remplissaient les conditions d'admissibilité approuvées par le Conseil du Trésor et respectaient les politiques et les lignes directrices de l'Agence. Tous les projets étaient reliés à au moins une des priorités stratégiques de l'Agence.

Les politiques d'évaluation ont été bien appliquées

6.74 Nous avons constaté que les politiques adoptées par l'Agence pour évaluer les demandes de projets commerciaux étaient adéquates. La qualité des évaluations s'est améliorée depuis notre dernière vérification en 1995.

Nous avons cherché à déterminer si l'APECA avait tenu compte comme il convient des questions suivantes :

- Le projet avait-il besoin du financement de l'Agence?
- Existait-il d'autres sources de financement et a-t-on envisagé d'y avoir recours?
- Le projet semblait-il être commercialement viable?
- Le projet aurait-il des retombées probables pour l'économie du Canada atlantique?
- Le promoteur du projet assumait-il une part appropriée des risques?
- Le promoteur du projet aurait-il la capacité de rembourser la contribution?

6.75 Il n'est pas facile d'évaluer les besoins en matière d'aide gouvernementale. Souvent, il est difficile pour l'APECA de déterminer s'il existe d'autres sources de financement ou si l'aide financière de l'État est nécessaire pour accéder à des capitaux privés. Nous avons constaté que l'Agence s'en remet à la déclaration signée par le promoteur de projet affirmant que l'aide est nécessaire. Nous avons passé en revue les dossiers de projets pour évaluer les besoins en matière de financement public. Pour la plupart des projets de notre échantillon, tout portait à croire que le soutien de l'État était nécessaire. Par exemple, il est difficile pour les promoteurs qui ont éprouvé des difficultés financières par le passé d'obtenir du financement d'autres sources, et il en est de même pour les promoteurs de projets non garantis par des éléments d'actif corporel.

6.76 La viabilité commerciale probable d'un projet de développement économique est un aspect important. Il faut donc analyser les prévisions financières, effectuer des études de marché, et évaluer les incidences sur la concurrence ainsi que la faisabilité technique. Ces démarches sont importantes parce que les projets commercialement viables créent des emplois durables, procurent de la richesse et augmentent l'assiette fiscale. Les dossiers que nous avons examinés comportaient des éléments probants adéquats indiquant que les projets étaient commercialement viables.

6.77 Une augmentation nette des emplois ou de l'activité commerciale serait un des avantages économiques d'un projet. L'incidence éventuelle d'un projet sur d'autres segments de l'économie des provinces de l'Atlantique et la présence d'un marché établi qui peut appuyer ce projet figurent parmi les facteurs à examiner. L'Agence diffuse des lignes directrices sectorielles auxquelles doivent se reporter les agents des affaires pour évaluer les retombées économiques éventuelles. Tous les dossiers de projets que nous avons examinés montraient que ces derniers avaient de bonnes chances d'avoir des retombées économiques au Canada atlantique.

6.78 L'Agence exige que les promoteurs investissent un montant minimum dans leurs projets. Dans les projets que nous avons examinés, les demandeurs ont effectué l'investissement requis, exception faite d'un cas isolé.

6.79 En 1999, l'APECA a établi des lignes directrices sur la gestion des risques et la surveillance des projets. Ces lignes directrices exposent les critères complets à observer pour évaluer les risques que comporte un projet et lui attribuer un indice de risques avant qu'il ne soit approuvé — à savoir faible, de faible à moyen, moyen, de moyen à élevé, ou élevé. Cette classification est utilisée pour déterminer le degré de surveillance nécessaire.

Le fait d'exiger le remboursement des contributions a permis d'améliorer la gestion des projets

6.80 Le remboursement des contributions est un des principaux aspects du Programme de développement des entreprises. La politique sur laquelle est fondé le Programme part du principe que les entreprises reçoivent une contribution pour faire des profits ou pour accroître leur valeur. Les contributions que l'État verse devraient lui être remboursées à partir des profits que font les entreprises ou de l'accroissement de la valeur de ces dernières.

6.81 Depuis son instauration en 1995 jusqu'au 31 mars 2001, le Programme de développement des entreprises a versé des contributions remboursables s'élevant à quelque 460 millions de dollars. De ce montant, 78 millions de dollars ont été remboursés et 12 millions de dollars ont été radiés. La pièce 6.6 montre l'évolution des contributions remboursables versées dans le cadre de ce programme. La période de remboursement dépend de la nature du projet et du type de promoteur. Pour un projet d'investissement dont le promoteur est une entreprise, la contribution doit commencer à être remboursée au plus tard dans les trois ans suivant la fin du projet; le gouvernement s'attend à se faire rembourser le montant intégral de la contribution à l'intérieur d'une période de dix ans.

6.82 L'Agence ne prend pas de garantie sur les éléments d'actif d'un promoteur lorsqu'il s'agit d'une contribution remboursable. Les promoteurs peuvent donc conserver leur capacité d'emprunt pour obtenir du financement d'autres sources. L'Agence n'exige pas d'intérêts sur les contributions qui sont remboursées dans le calendrier prévu, mais elle peut le faire lorsque le remboursement est en retard.

Pièce 6.6 Évolution des contributions remboursables versées dans le cadre du Programme de développement des entreprises (en millions de dollars)

Solde d'ouverture	–	15,8	77,0	169,8	267,3	322,3	–
Utilisé	15,8	62,3	97,5	112,5	84,2	87,9	460,2
Perçu	–	(1,1)	(4,7)	(13,2)	(24,0)	(35,5)	(78,5)
Radié	–	–	–	(1,8)	(5,2)	(5,2)	(12,2)
Solde de clôture	15,8	77,0	169,8	267,3	322,3	369,5	369,5

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

6.79 En 1999, l'APECA a établi des lignes directrices sur la gestion des risques et la surveillance des projets. Ces lignes directrices exposent les critères complets à observer pour évaluer les risques que comporte un projet et lui attribuer un indice de risques avant qu'il ne soit approuvé — à savoir faible, de faible à moyen, moyen, de moyen à élevé, ou élevé. Cette classification est utilisée pour déterminer le degré de surveillance nécessaire.

Le fait d'exiger le remboursement des contributions a permis d'améliorer la gestion des projets

6.80 Le remboursement des contributions est un des principaux aspects du Programme de développement des entreprises. La politique sur laquelle est fondé le Programme part du principe que les entreprises reçoivent une contribution pour faire des profits ou pour accroître leur valeur. Les contributions que l'État verse devraient lui être remboursées à partir des profits que font les entreprises ou de l'accroissement de la valeur de ces dernières.

6.81 Depuis son instauration en 1995 jusqu'au 31 mars 2001, le Programme de développement des entreprises a versé des contributions remboursables s'élevant à quelque 460 millions de dollars. De ce montant, 78 millions de dollars ont été remboursés et 12 millions de dollars ont été radiés. La pièce 6.6 montre l'évolution des contributions remboursables versées dans le cadre de ce programme. La période de remboursement dépend de la nature du projet et du type de promoteur. Pour un projet d'investissement dont le promoteur est une entreprise, la contribution doit commencer à être remboursée au plus tard dans les trois ans suivant la fin du projet; le gouvernement s'attend à se faire rembourser le montant intégral de la contribution à l'intérieur d'une période de dix ans.

6.82 L'Agence ne prend pas de garantie sur les éléments d'actif d'un promoteur lorsqu'il s'agit d'une contribution remboursable. Les promoteurs peuvent donc conserver leur capacité d'emprunt pour obtenir du financement d'autres sources. L'Agence n'exige pas d'intérêts sur les contributions qui sont remboursées dans le calendrier prévu, mais elle peut le faire lorsque le remboursement est en retard.

Pièce 6.6 Évolution des contributions remboursables versées dans le cadre du Programme de développement des entreprises (en millions de dollars)

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	Total
Solde d'ouverture	–	15,8	77,0	169,8	267,3	322,3	–
Utilisé	15,8	62,3	97,5	112,5	84,2	87,9	460,2
Perçu	–	(1,1)	(4,7)	(13,2)	(24,0)	(35,5)	(78,5)
Radié	–	–	–	(1,8)	(5,2)	(5,2)	(12,2)
Solde de clôture	15,8	77,0	169,8	267,3	322,3	369,5	369,5

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

6.83 **Gestion des risques.** L'introduction des contributions remboursables en 1995 a eu de profondes répercussions sur la façon dont l'Agence conduit ses affaires. Elle doit dorénavant prendre les mesures suivantes :

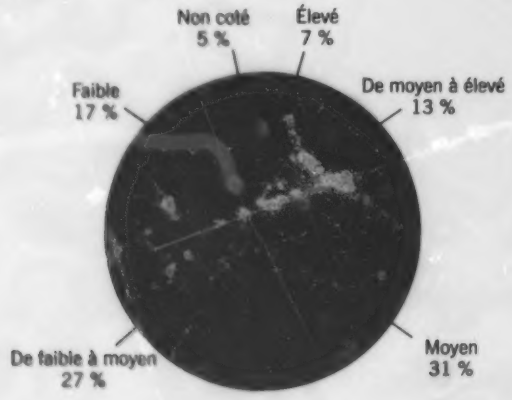
- évaluer la capacité de remboursement du promoteur;
- établir les modalités de remboursement;
- surveiller le projet;
- modifier ou revoir les modalités de remboursement initiales, au besoin;
- percevoir les sommes dues à l'État.

6.84 Grâce à ces changements, les projets sont approuvés plus rigoureusement que nous l'avions constaté lors de notre évaluation en 1995. L'Agence a élaboré des politiques, des lignes directrices et des procédures pour faire en sorte que les remboursements soient contrôlés et que les politiques du Conseil du Trésor soient respectées.

6.85 Sur le nombre de contributions que comportait notre échantillon pour cette évaluation, 37 étaient remboursables. L'Agence a évalué les risques associés à chacune d'entre elles. Les modalités de remboursement de 36 projets étaient conformes à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. La période de remboursement pour l'autre projet dépassait d'un an celle autorisée par la Politique.

6.86 L'évaluation par l'Agence des risques que comportent les projets lui permet de déterminer la valeur recouvrable de son portefeuille de contributions remboursables. L'Agence peut en outre analyser la gamme de risques auxquels le portefeuille est exposé. Les risques d'ensemble sont communiqués sur une base mensuelle, à la fois à l'échelle de l'Agence et par région. La pièce 6.7 indique la gamme des risques évalués dans le portefeuille au 31 mars 2001.

Pièce 6.7 Gamme des risques évalués dans le portefeuille des contributions remboursables, au 31 mars 2001



Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

6.87 **Recouvrement.** À la fin de l'exercice 2000-2001, le portefeuille actif de contributions remboursables de l'Agence (montant du capital) s'élevait à 424 millions de dollars. De ce montant, 281 millions de dollars représentaient des comptes dont le remboursement était alors prévu. Les premiers paiements sur les 143 millions de dollars restants n'étaient pas encore exigibles. En 2000-2001, l'Agence avait prévu dans son budget des remboursements d'environ 40 millions de dollars et a reçu environ 48 millions de dollars.

6.88 Le portefeuille de contributions remboursables de l'Agence comprend notamment les soldes provenant de programmes de développement économique antérieurs mis en œuvre dans le Canada atlantique. L'APECA est chargée de percevoir ces soldes. La pièce 6.8 montre le capital actif qui demeurait impayé, par programme, au 9 juillet 2001

6.89 En plus du portefeuille actif de contributions remboursables, l'Agence a un portefeuille de 60 millions de dollars correspondant à des arriérés importants qui lui sont dus par des entreprises insolvables ou à d'autres formes de non-respect des engagements. Pour ces comptes, l'Agence prend des mesures de recouvrement, y compris l'obtention de décisions judiciaires et de compensations auprès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

6.90 **Rapports.** Ni le *Rapport sur les plans et priorités* de l'APECA ni son *Rapport sur le rendement* ne communiquaient d'informations sur les soldes du portefeuille de contributions remboursables ou sur les montants recouvrés, radiés ou en défaut de paiement. L'Agence n'a par ailleurs pas établi d'objectifs de rendement pour le portefeuille. Nous nous attendrions à ce que des objectifs soient établis pour les recouvrements, les comptes en souffrance, les radiations, et la gamme de risques que comporte le reste du portefeuille.

Pièce 6.8 Capital actif impayé dans le portefeuille des contributions remboursables, au 9 juillet 2001

Programme de développement des entreprises	328,9
Programme Action de l'APECA	59,2
Ententes de COOPÉRATION	15,9
Fonds d'investissement de l'Atlantique	10,0
Programmes d'adaptation des pêches pour la création d'emplois de substitution	2,1
Loi sur le développement industriel et régional	1,1
Redéveloppement des régions de Borden et de Cape Tormentine	0,6
Programme de développement industriel et régional	0,4
Volet développement économique du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes	0,4

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

6.87 **Recouvrement.** À la fin de l'exercice 2000-2001, le portefeuille actif de contributions remboursables de l'Agence (montant du capital) s'élevait à 424 millions de dollars. De ce montant, 281 millions de dollars représentaient des comptes dont le remboursement était alors prévu. Les premiers paiements sur les 143 millions de dollars restants n'étaient pas encore exigibles. En 2000-2001, l'Agence avait prévu dans son budget des remboursements d'environ 40 millions de dollars et a reçu environ 48 millions de dollars.

6.88 Le portefeuille de contributions remboursables de l'Agence comprend notamment les soldes provenant de programmes de développement économique antérieurs mis en œuvre dans le Canada atlantique. L'APECA est chargée de percevoir ces soldes. La pièce 6.8 montre le capital actif qui demeurait impayé, par programme, au 9 juillet 2001

6.89 En plus du portefeuille actif de contributions remboursables, l'Agence a un portefeuille de 60 millions de dollars correspondant à des arriérés importants qui lui sont dus par des entreprises insolvables ou à d'autres formes de non-respect des engagements. Pour ces comptes, l'Agence prend des mesures de recouvrement, y compris l'obtention de décisions judiciaires et de compensations auprès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

6.90 **Rapports.** Ni le *Rapport sur les plans et priorités* de l'APECA ni son *Rapport sur le rendement* ne communiquaient d'informations sur les soldes du portefeuille de contributions remboursables ou sur les montants recouvrés, radiés ou en défaut de paiement. L'Agence n'a par ailleurs pas établi d'objectifs de rendement pour le portefeuille. Nous nous attendrions à ce que des objectifs soient établis pour les recouvrements, les comptes en souffrance, les radiations, et la gamme de risques que comporte le reste du portefeuille.

Pièce 6.8 Capital actif impayé dans le portefeuille des contributions remboursables, au 9 juillet 2001

Programme	(en millions de dollars)
Programme de développement des entreprises	328,9
Programme Action de l'APECA	59,2
Ententes de COOPÉRATION	15,9
Fonds d'investissement de l'Atlantique	10,0
Programmes d'adaptation des pêches pour la création d'emplois de substitution	2,1
Loi sur le développement industriel et régional	1,1
Redéveloppement des régions de Borden et de Cape Tormentine	0,6
Programme de développement industriel et régional	0,4
Volet développement économique du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes	0,4
Total	**418,6**

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

6.91 **Recommandation.** L'Agence devrait établir des objectifs et présenter au public des rapports sur le rendement de son portefeuille de contributions remboursables.

Réponse de l'Agence. D'accord. L'Agence donnera chaque année de l'information sur le rendement de son portefeuille de contributions remboursables dans le *Rapport sur les plans et les priorités*, le *Rapport sur le rendement* et les états financiers pendant l'exercice en cours et pendant les exercices subséquents.

Mesure du rendement et rapport sur le rendement

6.92 Nous avons vérifié les informations que l'Agence a diffusées sur 13 résultats principaux qu'elles a obtenus en 1999-2000 (voir la pièce 6.9). Nous avons constaté les éléments suivants :

- Les résultats communiqués dans le *Rapport sur le rendement* ont été reliés aux résultats prévus dans le *Rapport sur les plans et priorités* connexe.
- Pour la moitié de ces résultats réels, les résultats prévus avaient été exposés en termes clairs et concrets.
- Onze des résultats réels communiqués étaient étayés par des éléments probants adéquats.
- La mesure dans laquelle ces résultats sont également attribuables à d'autres parties n'est pas claire.
- Les résultats que l'Agence soutient avoir obtenus étaient présentés de façon claire, utile et pertinente.

6.93 Nous avons passé en revue les réalisations que l'APECA a déclaré avoir accomplies dans l'ensemble pour le développement économique. Nous avons constaté que l'incidence générale sur l'emploi que l'Agence attribue à ses programmes est discutable. L'Agence ne tient en effet pas compte du fait que d'autres organismes de développement économique contribuent largement à la création et au maintien de ces mêmes emplois. Le recours à un montant fixe en dollars pour mesurer les emplois créés et préservés grâce à l'aide apportée aux projets non commerciaux est lui aussi sujet à caution.

Les attentes en matière de rendement sont habituellement déterminées

6.94 Nous avons constaté que dans des rapports sur les plans et les priorités antérieurs, l'Agence a défini en termes clairs et concrets ses attentes concernant 6 des 13 résultats clés présentés dans son *Rapport sur le rendement* de 1999-2000. Par exemple, dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000, l'APECA a déclaré qu'elle prévoyait atteindre des objectifs précis, notamment réaliser un rendement de dix dollars par dollar investi dans la campagne de commercialisation du tourisme du Canada atlantique. Ces attentes étaient généralement fondées sur les objectifs atteints dans le passé.

6.95 Les attentes de l'Agence concernant six autres résultats clés ne sont pas chiffrées et sont décrites de façon générale. Par exemple, l'APECA s'attend à ce que ses investissements annuels dans 1 000 petites et moyennes entreprises contribuent à la création d'emplois, au démarrage de nouvelles entreprises, aux ventes et à un accroissement de la productivité. Elle ne quantifie toutefois pas ces résultats prévus.

Pièce 6.9 L'Agence a fait rapport sur 13 résultats principaux en 1999-2000

Aider 1 000 PME à créer des emplois.	**Objectif atteint**[1]
Faire passer à 1 200 par année le nombre d'étudiants et de jeunes participants à des programmes de création d'entreprises d'ici 2000-2001.	**Objectif en voie d'être atteint**[1] Aide offerte à 1 100 jeunes en 1999-2000.
Aider 750 nouvelles entreprises et créer des emplois pour de jeunes entrepreneurs au cours de la période allant de 1997 à 2000.	**Objectif dépassé** Aide à plus de 900 nouvelles entreprises.
Mettre en œuvre 15 nouveaux projets de la Fondation canadienne pour l'innovation.	**Objectif dépassé** Plus de 20 nouveaux projets appuyant la recherche universitaire ont été mis en œuvre.
Produire des retombées économiques de 10 $ pour chaque dollar investi dans la campagne de marketing du Partenariat de l'industrie touristique du Canada atlantique.	**Objectif presque atteint** Retombées économiques de 9,40 $ dans la région.
Aider chaque année 80 PME à faire des débuts réussis sur le marché international.	**Objectif atteint**
Assurer l'autodéveloppement des collectivités et la création d'emplois de rechange dans les régions touchées par l'effondrement de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique.	**Objectif atteint**[2] Résultat du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes : • à Terre-Neuve, investissement de 19,2 millions de dollars dans des projets; • en Nouvelle-Écosse, investissement de 11,2 millions de dollars dans des projets; Il y a eu augmentation de 400 %, entre 1995 et 1999, de l'industrie de l'aquaculture de Terre-Neuve — l'un des principaux éléments profitant de l'appui de l'Agence.
Maintenir un degré élevé de satisfaction de la clientèle dans les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC).	**Objectif atteint** Le degré de satisfaction de la clientèle reste supérieur à 87 p. 100, malgré une augmentation de 86 p. 100 du nombre de demandes de renseignements.
Accroître l'accès aux renseignements des CSEC.	**Objectif atteint** L'APECA est bien établie sur le Web. Elle a conclu un partenariat de prestation de services avec les CLDE.
Octroyer 3 000 prêts par l'entremise des CLDE au cours de la période allant de 1997 à 2000.	**Objectif dépassé** Octroi de 4 050 prêts au cours de la période visée.
Promouvoir une meilleure compréhension des défis et des possibilités économiques dans la région.	**Objectif atteint** Participation au Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique de 700 millions de dollars du gouvernement fédéral.
Intégrer des possibilités de développement d'entreprises de l'Atlantique à des stratégies d'approvisionnement.	**Objectif atteint** Retombées industrielles et régionales de 165 millions de dollars.
Coordonner les activités de développement économique[3].	**Objectif atteint** Le premier ministre, le ministre du Commerce international et les premiers ministres de l'Atlantique, ainsi que plus de 40 exportateurs de la région ont participé à la mission commerciale 2000 de l'Équipe Atlantique aux États-Unis.

[1]Ce résultat principal n'était pas appuyé de documents probants adéquats (voir le paragraphe 6.99).
[2]Cet objectif n'était en fait pas atteint (voir le paragraphe 6.98).
[3]Il n'y avait pas d'objectif pour ce résultat principal (voir le paragraphe 6.96).

Source : Faits saillants du *Rapport sur le rendement* de l'APECA pour la période se terminant le 31 mars 2000 (dépliant)

Pièce 6.9 L'Agence a fait rapport sur 13 résultats principaux en 1999-2000

Principal objectif	Principal résultat
Premier engagement principal : croissance et compétitivité accrues des petites et moyennes entreprises (PME) de l'Atlantique	
Aider 1 000 PME à créer des emplois.	**Objectif atteint**[1]
Faire passer à 1 200 par année le nombre d'étudiants et de jeunes participants à des programmes de création d'entreprises d'ici 2000-2001.	**Objectif en voie d'être atteint**[1] Aide offerte à 1 100 jeunes en 1999-2000.
Aider 750 nouvelles entreprises et créer des emplois pour de jeunes entrepreneurs au cours de la période allant de 1997 à 2000.	**Objectif dépassé** Aide à plus de 900 nouvelles entreprises.
Mettre en œuvre 15 nouveaux projets de la Fondation canadienne pour l'innovation.	**Objectif dépassé** Plus de 20 nouveaux projets appuyant la recherche universitaire ont été mis en œuvre.
Produire des retombées économiques de 10 $ pour chaque dollar investi dans la campagne de marketing du Partenariat de l'industrie touristique du Canada atlantique.	**Objectif presque atteint** Retombées économiques de 9,40 $ dans la région.
Aider chaque année 80 PME à faire des débuts réussis sur le marché international.	**Objectif atteint**
Deuxième engagement principal : possibilités économiques pour les régions rurales du Canada atlantique grâce au développement économique des collectivités	
Assurer l'autodéveloppement des collectivités et la création d'emplois de rechange dans les régions touchées par l'effondrement de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique.	**Objectif atteint**[2] Résultat du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes : • à Terre-Neuve, investissement de 19,2 millions de dollars dans des projets; • en Nouvelle-Écosse, investissement de 11,2 millions de dollars dans des projets; Il y a eu augmentation de 400 %, entre 1995 et 1999, de l'industrie de l'aquaculture de Terre-Neuve — l'un des principaux éléments profitant de l'appui de l'Agence.
Maintenir un degré élevé de satisfaction de la clientèle dans les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC).	**Objectif atteint** Le degré de satisfaction de la clientèle reste supérieur à 87 p. 100, malgré une augmentation de 86 p. 100 du nombre de demandes de renseignements.
Accroître l'accès aux renseignements des CSEC.	**Objectif atteint** L'APECA est bien établie sur le Web. Elle a conclu un partenariat de prestation de services avec les CLDE.
Octroyer 3 000 prêts par l'entremise des CLDE au cours de la période allant de 1997 à 2000.	**Objectif dépassé** Octroi de 4 050 prêts au cours de la période visée.
Troisième engagement principal : plus grande activité économique au Canada atlantique grâce à des politiques nationales adaptées aux besoins de la région	
Promouvoir une meilleure compréhension des défis et des possibilités économiques dans la région.	**Objectif atteint** Participation au Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique de 700 millions de dollars du gouvernement fédéral.
Intégrer des possibilités de développement d'entreprises de l'Atlantique à des stratégies d'approvisionnement.	**Objectif atteint** Retombées industrielles et régionales de 165 millions de dollars.
Coordonner les activités de développement économique[3].	**Objectif atteint** Le premier ministre, le ministre du Commerce international et les premiers ministres de l'Atlantique, ainsi que plus de 40 exportateurs de la région ont participé à la mission commerciale 2000 de l'Équipe Atlantique aux États-Unis.

[1]Ce résultat principal n'était pas appuyé de documents probants adéquats (voir le paragraphe 6.99).
[2]Cet objectif n'était en fait pas atteint (voir le paragraphe 6.98).
[3]Il n'y avait pas d'objectif pour ce résultat principal (voir le paragraphe 6.96).

Source : Faits saillants du *Rapport sur le rendement* de l'APECA pour la période se terminant le 31 mars 2000 (dépliant)

6.96 Un des résultats clés mentionnés dans le *Rapport sur le rendement* n'a fait l'objet d'aucune attente dans le *Rapport sur les plans et les priorités* qui l'a précédé.

6.97 Les rapports sur le rendement de l'Agence font état de résultats dans les domaines suivants :

- incidence générale sur le développement économique au chapitre de la croissance de l'emploi;
- revenu gagné;
- incidence générale sur l'emploi;
- taux de survie des entreprises aidées par l'APECA.

Nous avons toutefois observé que le *Rapport sur les plans et les priorités* ne précise pas en termes clairs et concrets les résultats prévus dans ces domaines. Les fonctionnaires de l'Agence nous ont indiqué que selon eux, il est impossible de donner des objectifs précis pour les résultats attendus dans ces domaines.

L'Agence dispose d'éléments probants adéquats pour étayer la plupart des résultats

6.98 **Mesure des résultats en regard des principaux engagements connexes.** Le *Rapport sur le rendement* de l'APECA comprend les résultats relatifs à chacun des principaux engagements connexes qui figurent dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de l'Agence. Nous avons examiné de quelle façon l'APECA a mesuré les résultats déclarés (voir la pièce 6.9). Dans un des cas, bien que le résultat déclaré soit exact, il est en fait inférieur à l'objectif qui avait été fixé par l'Agence.

6.99 Nous sommes d'avis que l'APECA dispose de documents probants adéquats pour étayer 11 des 13 résultats qu'elle soutient avoir obtenus. L'Agence a toutefois été incapable d'obtenir, auprès de ses principaux partenaires de mise en œuvre, des renseignements sur le nombre d'étudiants et de jeunes participant aux programmes de création d'entreprises. En outre, elle déclare avoir aidé 1 000 PME à créer des emplois. Nous avons constaté que l'Agence fondait cette affirmation sur le fait que 1 000 projets, et non 1 000 entreprises, ont bénéficié de l'appui du Programme de développement des entreprises. Seulement 655 de ces projets ont été réalisés par des petites et moyennes entreprises commerciales. Les autres ont été effectués par des organismes sans but lucratif, des établissements d'enseignement ou d'autres organismes gouvernementaux. Les données de l'APECA montrent que l'Agence a financé 713 projets commerciaux de 657 différents clients dans le cadre de l'ensemble de ses programmes en 1999-2000. Pour l'exercice 2001-2002, le nombre cible de PME à qui l'Agence accordera son aide a été réduit de 1 000 à 800.

6.100 **Système de suivi des retombées.** L'Agence a mis sur pied un Système de suivi des retombées (SSR). Les résultats clés prévus de tous les grands projets et d'un échantillon de projets de moindre envergure devraient être introduits dans le système au moment où les projets sont approuvés. Les données à saisir sont adaptées en fonction de chacune des priorités stratégiques de l'Agence. Le but visé est de permettre une comparaison entre

les résultats réels et les résultats clés prévus. Les fonctionnaires de l'APECA nous ont signalé que la mise sur pied du SSR a nécessité plus de temps que prévu. L'information produite par le système n'a pas encore été utilisée pour l'établissement de rapports destinés au public.

6.101 Projets commerciaux. L'incidence sur l'emploi que l'APECA soutient avoir eue par l'entremise des projets commerciaux est fondée sur le nombre d'emplois qui, selon l'Agence, seraient créés ou maintenus grâce aux projets lorsqu'elle les approuve. Des études externes viennent parfois valider cet apport estimatif. Le dernier examen des hypothèses et des processus sur lesquels l'Agence se base pour estimer la création d'emplois remonte à septembre 1998. Chaque année, l'APECA demande aussi à Statistique Canada de mener des enquêtes auprès des entreprises qui ont reçu son aide et de recueillir des données pour appuyer les chiffres qu'elle déclare sur la croissance de l'emploi, l'augmentation des salaires et les taux de survie des nouvelles entreprises. D'autres renseignements sur le rendement proviennent de systèmes internes de l'APECA, d'enquêtes auprès des clients, d'études internes et externes et de rapports publiés par des partenaires.

Il faut réexaminer la méthode utilisée pour mesurer les résultats des projets non commerciaux

6.102 Projets non commerciaux. Quand elle mesure l'incidence des projets non commerciaux sur l'emploi, l'Agence suppose que chaque contribution de 25 000 dollars permet de créer ou de maintenir l'équivalent d'un emploi à plein temps pour cinq ans. Ces chiffres sont basés sur une étude préparée pour l'évaluation en 1993 du Programme de COOPÉRATION, qui a été mis à jour grâce à des examens en 1997 et en 1998.

6.103 L'utilisation d'un montant fixe en dollars pour chaque emploi afin de mesurer l'incidence des projets non commerciaux nous préoccupe pour les raisons suivantes :

- Les dépenses sont une mesure des ressources utilisées, et non d'un résultat atteint. Selon cette méthode, plus les dépenses sont élevées, meilleurs seront les résultats déclarés. Il ne s'agit pas d'une mesure directe des résultats réels.
- Les projets non commerciaux ont habituellement une incidence indirecte, plutôt que directe, sur l'emploi. Par conséquent, l'utilisation des données sur les emplois créés et maintenus pour mesurer le succès de ces projets est une méthode discutable.
- Enfin, de nombreuses variables pourraient influer sur le montant fixe en dollars par emploi, quel que soit le chiffre choisi. La précision des résultats obtenus serait donc douteuse.

6.104 Un des problèmes que pose le montant fixe en dollars par emploi est qu'il s'agit d'une simple moyenne. Toutefois, les projets non commerciaux financés par l'APECA ne représentent pas une population également répartie. Par conséquent, le recours à l'estimation de 25 000 dollars par emploi peut donner lieu à des résultats trompeurs ou dissimuler des caractéristiques importantes. Pour 1999-2000, la moitié des emplois qui, selon l'Agence, ont été créés ou maintenus grâce à des projets non commerciaux

relevant d'ententes fédérales-provinciales sont dus à seulement 16 projets, soit quatre pour cent de l'ensemble de ces projets.

6.105 Un examen plus approfondi de ces 16 projets permet de mieux comprendre nos préoccupations. Par exemple, le gouvernement fédéral a versé, dans le cadre d'une entente fédérale-provinciale, la somme de 4,5 millions de dollars pour la construction d'une nouvelle aire de trafic et d'une voie de circulation connexe à l'aéroport de Moncton avant le Sommet de la Francophonie. Suivant l'hypothèse selon laquelle à chaque tranche de 25 000 dollars d'aide correspond un emploi, l'incidence de cette somme sur l'emploi se serait traduite par la création ou le maintien de 180 emplois à temps plein pour une durée de cinq ans. Toutefois, d'après les documents de l'Agence, ce projet a permis de créer seulement 60 emplois qui ont duré le temps de la phase de construction, soit 11 mois. Dans un autre cas, l'APECA a fourni 2,8 millions de dollars au Centre for Advanced Research and Development in Global Information Networking. Là encore, selon l'hypothèse voulant qu'à chaque tranche de 25 000 dollars d'aide corresponde un emploi, le Centre aurait dû créer ou maintenir 112 emplois à temps plein pour une durée de cinq ans. Les documents de l'APECA concernant ce projet révèlent qu'en fait, le projet permettrait de créer 22 emplois à temps plein.

6.106 Corporations locales de développement des entreprises (CLDE). Sur les 11 400 emplois que l'Agence a permis de créer ou de préserver, selon les estimations du *Rapport sur le rendement* de 1999-2000, 3 666 étaient attribuables aux CLDE, par l'entremise de leur portefeuille de prêts ou du Programme d'orientation et de capital d'appoint — ConneXion Jeunes Entrepreneurs géré par les CLDE au nom de l'Agence (voir la pièce 6.10 à la page 30).

6.107 Les résultats déclarés sont fondés sur les rapports trimestriels transmis à l'Agence par les CLDE. D'après une étude réalisée par l'APECA en 1997, les résultats pour la période de 1995 à 1997 ont été surévalués d'environ 35 p. 100. En 1998, l'Agence a mené une enquête auprès d'un échantillon de la clientèle des CLDE, et ce à nouveau pour confirmer l'exactitude des données sur l'emploi qu'elle avait déclarées. Elle a constaté que les chiffres sur la création et le maintien d'emplois indiqués dans les rapports étaient inférieurs d'environ 19 p. 100 aux données réelles. Toutefois, le taux de réponses utilisables de l'enquête n'était que de 30 p. 100. Le fait que les propres études de l'APECA fassent état de résultats variables indique la nécessité de disposer de données plus fiables sur le nombre d'emplois créés et maintenus par les CLDE.

6.108 Nous avons effectué un examen restreint des données sur les emplois que quatre CLDE ont déclaré avoir créés et maintenus en 1999-2000. Nous avons constaté que certains projets appuyés par les CLDE ont aussi reçu du financement d'un programme de l'APECA. Les CLDE et l'Agence ont déclaré les mêmes emplois pour montrer leur propre incidence sur l'emploi. Nous avons repéré 46 emplois, déclarés par les CLDE et l'Agence, qui avaient été comptés plusieurs fois. Cette constatation ne peut pas être élargie à toutes les CLDE, mais elle montre que l'APECA doit examiner attentivement la méthode qu'elle utilise pour mesurer le nombre d'emplois créés et maintenus par ces organismes.

6.109 L'Agence est consciente du fait que les CLDE fournissent un appui à de nombreux secteurs et ont des formules de financement que les programmes de base de l'APECA n'offrent pas pour des raisons de politique ou de réglementation. Par exemple, l'Agence ne couvre pas les secteurs du commerce de détail, de la pêche primaire et de l'agriculture, et ne contribue pas au financement du fonds de roulement parce que dans ces domaines, les retombées économiques nettes découlant de son aide sont limitées ou touchent un secteur où il y a déjà surcapacité. En fait, l'APECA a des programmes visant à aider les travailleurs de l'industrie de la pêche à s'adapter à d'autres secteurs d'activité. Par conséquent, les CLDE appuient des activités qui ne correspondent pas aux priorités stratégiques ou aux politiques des programmes, ou entrent même en conflit avec elles. Toutefois, l'Agence tient compte des résultats de ces activités lorsqu'elle évalue dans quelle mesure elle a respecté ses priorités et atteint ses objectifs et fait rapport à ce sujet.

6.110 Recommandation. L'Agence devrait élaborer et appliquer d'autres méthodes pour mesurer l'incidence de ses projets non commerciaux.

Réponse de l'Agence. D'accord. L'Agence reconnaît l'importance d'avoir une évaluation précise des retombées économiques et elle est fière du fait que son travail dans ce domaine complexe ait été reconnu. Toutefois, elle est consciente qu'il est souhaitable de continuer d'établir des méthodes novatrices et toujours plus précises pour mesurer les retombées économiques, en particulier celles des projets non commerciaux. Elle ajoutera cet élément à ses plans en vue de l'évaluation des programmes et des études de rendement.

Les résultats déclarés sont utiles et pertinents

6.111 Utiles, pertinents et équilibrés. Le *Rapport sur le rendement* de 1999-2000 de l'APECA a obtenu du Conseil du Trésor et de CCAF-FCVI Inc. le prix pour l'excellence dans les rapports sur le rendement de ministères et d'organismes publics, et ce pour la catégorie des petits ministères et organismes. Ce prix était fondé sur la qualité du rapport de l'APECA par rapport à d'autres ministères et organismes de taille similaire. Des critères tels que l'exactitude et la fiabilité de l'information sous-jacente n'ont pas été pris en considération. Le Conseil du Trésor et CCAF-FCVI Inc. ont jugé que l'APECA avait fait état de réalisations concrètes et substantielles ayant contribué à l'atteinte de ses objectifs.

6.112 L'information contenue dans le *Rapport sur le rendement* de l'APECA est pertinente en regard du mandat de l'Agence et tient compte de tous les objectifs de celle-ci. Elle permet de relier la plupart des résultats déclarés aux activités de l'APECA. Toutefois, ces réalisations sont habituellement décrites sous forme d'extrants ou d'activités entreprises par les bénéficiaires, notamment :

- le nombre de PME aidées;
- le nombre d'étudiants et de jeunes participant à des programmes de création d'entreprises;
- le nombre de prêts consentis par les CLDE.

6.113 Un des principaux résultats dont l'APECA fait état, soit le nombre d'emplois créés et maintenus, est clairement lié au mandat de l'Agence. Cependant, il est souvent difficile d'établir un lien direct entre ce résultat et une grande partie de l'aide financière fournie par l'APECA. Par exemple, environ 57 p. 100 des fonds accordés par l'Agence en 2000-2001 sont allés à des projets non commerciaux. L'Agence a reconnu dans ses propres études internes que ces activités sont des projets « habilitants » qui ont généralement des retombées indirectes ou à long terme. Par conséquent, la création d'emplois durables n'est possible que lorsque cette infrastructure sert à son tour à appuyer des activités commerciales.

L'attribution des résultats est difficile

6.114 **Attribution.** Il est souvent difficile d'attribuer des retombées à des activités ou des programmes gouvernementaux précis, particulièrement lorsqu'il s'agit d'organismes de développement économique comme l'APECA, car de nombreuses parties interviennent dans le développement économique du Canada atlantique.

6.115 La pièce 6.10 montre les chiffres de l'APECA au chapitre des emplois créés et préservés, par programme, en 1999-2000. Dans l'ensemble, depuis sa mise sur pied, l'Agence affirme avoir eu l'incidence sur l'emploi indiquée dans la pièce 6.11. En mars 2000, l'emploi total dans la région de l'Atlantique correspondait à environ 796 000 emplois à temps plein et à 172 000 emplois à temps partiel.

6.116 Les gouvernements provinciaux, les organismes de développement économique régional, d'autres ministères fédéraux ainsi que des organisations non gouvernementales déclarent tous avoir créé et maintenu des emplois dans la région de l'Atlantique. Le *Rapport sur le rendement* de l'APECA

Pièce 6.10 Chiffres de l'Agence au chapitre des emplois créés et préservés, par programme, en 1999-200

Total du nombre d'emplois créés et préservés, 11 452

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

Pièce 6.11 Incidence sur l'emploi déclarée par l'Agence depuis sa mise sur pied

1987-1993	42 000
1993-1994	12 200
1994-1995	18 000
1995-1996	9 800
1996-1997	10 500
1997-1998	14 000
1998-1999	14 800
1999-2000	11 400

Source : Rapports sur le rendement et rapport quinquennal de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

comprend une brève description des autres partenaires et intervenants. Lors de notre examen des projets et des études internes de l'APECA, nous avons constaté que la plupart des projets de l'Agence bénéficient aussi de l'aide d'au moins un de ces organismes. Toutefois, le *Rapport sur le rendement* traite peu de leur contribution aux résultats déclarés par l'APECA.

6.117 Recommandation. L'Agence devrait fournir plus d'information sur l'apport des autres organismes aux résultats qu'elle présente dans ses rapports.

Réponse de l'Agence. D'accord. L'attribution à chaque partenaire du mérite des retombées économiques dans le cadre d'une activité mixte peut être une tâche pour le moins difficile. Dans ses calculs généraux, l'Agence veille toujours à reconnaître les retombées économiques qui auraient pu être engendrées sans sa participation. Cependant, elle continuera d'examiner d'autres façons de s'assurer que la contribution de ses partenaires au développement économique est mesurée avec plus de précision et indiquée dans ses rapports sur le rendement et ses rapports sur les plans et les priorités.

Conclusion

6.118 Les programmes de l'APECA sont en accord avec son mandat, ses objectifs et ses priorités. Le cadre mis en place par l'Agence pour gérer les subventions et les contributions est approprié.

6.119 Lors de notre examen des projets tant commerciaux que non commerciaux, nous avons pu constater que l'Agence a géré de façon efficace les lettres d'offre et les affectations de fonds, sauf en ce qui a trait aux points suivants :

- elle n'a pas intégré au processus de décision l'incidence des projets sur l'environnement;
- elle n'a pas inclus dans les lettres d'offre les principales dispositions qui établissent les résultats prévus et protègent les intérêts de l'État.

Pièce 6.11 Incidence sur l'emploi déclarée par l'Agence depuis sa mise sur pied

Période du rapport	Emplois
1987-1993	42 000
1993-1994	12 200
1994-1995	18 000
1995-1996	9 800
1996-1997	10 500
1997-1998	14 000
1998-1999	14 800
1999-2000	11 400

Source : Rapports sur le rendement et rapport quinquennal de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

comprend une brève description des autres partenaires et intervenants. Lors de notre examen des projets et des études internes de l'APECA, nous avons constaté que la plupart des projets de l'Agence bénéficient aussi de l'aide d'au moins un de ces organismes. Toutefois, le *Rapport sur le rendement* traite peu de leur contribution aux résultats déclarés par l'APECA.

6.117 Recommandation. L'Agence devrait fournir plus d'information sur l'apport des autres organismes aux résultats qu'elle présente dans ses rapports.

Réponse de l'Agence. D'accord. L'attribution à chaque partenaire du mérite des retombées économiques dans le cadre d'une activité mixte peut être une tâche pour le moins difficile. Dans ses calculs généraux, l'Agence veille toujours à reconnaître les retombées économiques qui auraient pu être engendrées sans sa participation. Cependant, elle continuera d'examiner d'autres façons de s'assurer que la contribution de ses partenaires au développement économique est mesurée avec plus de précision et indiquée dans ses rapports sur le rendement et ses rapports sur les plans et les priorités.

Conclusion

6.118 Les programmes de l'APECA sont en accord avec son mandat, ses objectifs et ses priorités. Le cadre mis en place par l'Agence pour gérer les subventions et les contributions est approprié.

6.119 Lors de notre examen des projets tant commerciaux que non commerciaux, nous avons pu constater que l'Agence a géré de façon efficace les lettres d'offre et les affectations de fonds, sauf en ce qui a trait aux points suivants :

- elle n'a pas intégré au processus de décision l'incidence des projets sur l'environnement;
- elle n'a pas inclus dans les lettres d'offre les principales dispositions qui établissent les résultats prévus et protègent les intérêts de l'État.

6.120 Les objectifs et les résultats prévus des projets non commerciaux et des ententes fédérales-provinciales sont souvent énoncés en termes vagues. Nous avons constaté que dans certains cas, le mode de fonctionnement de l'APECA n'était pas en accord avec un cadre approprié de régie des partenariats. Dans ces cas, l'APECA se soustrayait à son propre cadre de contrôle et approuvait les projets. Nous avons aussi observé que contrairement à sa propre politique, l'APECA assurait le financement de base à long terme d'organisations dont les perspectives d'autonomie étaient très limitées ou inexistantes. En l'absence d'attentes claires et concrètes concernant les résultats des projets non commerciaux, il est difficile de déterminer si l'Agence progresse. Celle-ci ne gère pas de façon méthodique ses relations avec ses partenaires. Elle n'a pas évalué dans quelle mesure ses partenariats et ses alliances s'avèrent efficaces et constituent un moyen rentable de remplir son mandat.

6.121 Nous avons constaté que l'Agence a fait preuve de diligence raisonnable dans l'évaluation, l'approbation et la surveillance des projets commerciaux. Ses méthodes d'évaluation des demandes d'aide pour la réalisation de projets commerciaux sont devenues plus rigoureuses depuis notre dernière vérification (Rapport du vérificateur général de 1995, chapitre 18). L'Agence a élaboré des politiques tant pour déterminer dans quelle mesure les promoteurs de projets sont en mesure de rembourser les sommes qui leur ont été versées que pour suivre l'évolution du remboursement par la suite. Toutefois, elle n'a pas fait de rapport destiné au public sur la gestion de son portefeuille de contributions remboursables, qui s'élève à 400 millions de dollars.

6.122 L'exactitude et la pertinence de l'incidence sur l'emploi que l'Agence déclare avoir eue dans le cas des projets non commerciaux est discutable. D'autres renseignements sur le rendement ont un lien bien établi avec des attentes déjà énoncées et reposent généralement sur des éléments probants adéquats.

À propos de la vérification

Objectifs

La présente vérification visait à évaluer les points suivants :

- déterminer dans quelle mesure les programmes de l'APECA reflètent bien le mandat, les objectifs et les priorités de l'Agence;
- déterminer si la conception et l'application du cadre de contrôle de l'Agence sont appropriées pour ses programmes de développement économique, et si ce cadre est conforme aux principaux textes officiels tels que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor;
- déterminer dans quelle mesure les résultats présentés par l'Agence dans ses rapports sont pertinents, exacts, équilibrés, utiles et le résultat de ses propres activités.

Étendue et méthode

Notre vérification a surtout porté sur les principaux programmes de développement économique de l'Agence pour la période allant du 1er avril 1999 au 31 mars 2001. Plus particulièrement, nous avons examiné le Programme de développement des entreprises, les ententes fédérales-provinciales, le Programme de développement des collectivités et le volet développement économique du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes. Pratiquement toute l'aide de l'Agence durant cette période a été accordée dans le cadre de ces programmes.

Nous avons examiné un échantillon de projets pour déterminer si les activités de l'Agence rendaient compte de l'engagement du gouvernement à l'égard de l'environnement et du développement durable, et si l'Agence avait fait preuve de diligence raisonnable dans la gestion de ses programmes. Dans le cadre de l'examen de cet échantillon, nous nous sommes aussi penchés sur les liens logiques qui existent entre le mandat de l'Agence, ses objectifs, ses priorités, ses résultats prévus et déclarés, ainsi que la mise en œuvre de ses programmes. Nous avons porté notre attention sur la fiabilité de certaines données étayant l'information sur le rendement présentée dans les rapports. Nous avons examiné la méthode utilisée par l'Agence pour gérer son portefeuille de contributions remboursables afin de faire en sorte que les biens de la Couronne soient protégés, surveillés et dûment enregistrés et déclarés. Dans le cadre de notre vérification, nous avons aussi examiné la méthode dont l'Agence s'est servie pour gérer ses partenariats et ses alliances.

Nous ne nous sommes pas arrêtés à la participation de l'APECA au programme Infrastructures Canada ni aux diverses initiatives d'ajustement gérées par l'APECA et visant à aborder des questions précises telles que la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique ou la fermeture de bases des Forces canadiennes, car aucune aide n'a été approuvée dans le cadre de ces programmes au cours de la période observée. Nous n'avons pas non plus examiné les activités de l'Agence qui ont trait aux politiques, à la défense des intérêts et à la coordination; nous avons plutôt concentré notre attention sur les programmes de développement économique qui assurent des paiements de transfert.

Critères

Nous avions les attentes suivantes :

- L'Agence doit établir des objectifs clairs et mesurables, et ses stratégies doivent permettre de tirer parti des possibilités de développement économique dans la région de l'Atlantique.
- Les programmes de l'Agence doivent refléter de façon adéquate le mandat, les objectifs et les priorités de l'organisme.
- Les projets dont le financement a été approuvé par l'Agence doivent être en accord avec le mandat, les objectifs et les priorités de l'organisme.

- Le cadre de contrôle des activités de gestion de l'Agence doit aider celle-ci à exercer une diligence raisonnable en ce qui a trait à la gestion des programmes de subventions et de contributions au moyen d'ententes de mise en œuvre directe, de partenariat et de mise en œuvre par des tiers.
- La mise en application des projets de développement économique de l'Agence doit refléter un engagement à l'égard de l'environnement et du développement durable.
- Le portefeuille des contributions remboursables de l'Agence doit être géré de façon à permettre la réalisation de l'objectif de développement économique tout en veillant à ce que les sommes payables à la Couronne soient dûment recouvrées.
- L'information sur le rendement de l'Agence doit faire état de réalisations concrètes et substantielles en regard des objectifs, donner une description claire des résultats, démontrer l'incidence des activités, rendre compte des faits de façon adéquate et présenter ces derniers de façon objective.
- La mise en œuvre des activités de développement économique dans le cadre d'ententes de partenariat doit être coordonnée de façon à éviter les chevauchements.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directeur principal : John O'Brien
Directrice : Marilyn Rushton

Nancy Adams
Sophie Boudreau
Glenn Doucette
Don MacNeill
Sandy Manels
Heather McManaman

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John O'Brien.

Rapport de la vérificatrice général du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

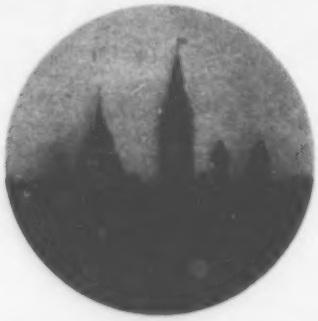
Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001



Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 7

Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada

Chapitre 8

Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-8F
ISBN 0-662-86409-3

Chapitre

7

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'administration de l'impôt des non-résidents fait appel à plusieurs services de la Direction générale des programmes de l'observation 3

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 6

Activités de facilitation 6

L'Agence offre de nombreux services pour aider les non-résidents à s'acquitter de leurs obligations fiscales 6

Évaluation des risques 8

Évaluer les risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents est indispensable pour élaborer une stratégie d'amélioration de l'observation 8

La communication entre les groupes qui interviennent dans le contrôle de l'observation, par les payeurs, de leurs obligations en matière de retenues est importante 9

Les rapports sur le rendement de l'Agence ne fournissent pas une information complète concernant les résultats des activités qui visent l'observation de la loi par les non-résidents 11

Activités d'observation 12

L'Agence ne contrôle pas automatiquement si les émigrants, dans leurs déclarations de revenus, s'acquittent de leur obligation de déclarer les gains en capital 12

Déterminer si un non-résident a un établissement stable au Canada comporte des difficultés 13

L'Agence a accru sa capacité d'examiner, dans certains bureaux, les cas complexes de disposition de biens canadiens imposables 15

La saisie électronique des données fiscales sur les non-résidents accuse du retard par rapport à la saisie électronique des données fiscales sur les résidents 17

L'administration de l'impôt des non-résidents comporte certains manques d'uniformité 19

L'Agence n'a pas assuré le suivi pour certains non-résidents à revenu élevé qui n'avaient pas produit de déclaration de revenus 21

L'Agence a examiné les dossiers d'autres employés non résidents à revenu élevé 22

Le commerce électronique pose des problèmes nouveaux pour l'administration de l'impôt des non-résidents 23

L'Accord Canada–Barbade en matière d'impôt sur le revenu est utilisé pour réduire l'impôt du Canada 23

Conclusion 25

À propos de la vérification 26

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada

Points saillants

7.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada signale que, en 2000-2001, environ trois milliards de dollars en impôt ont été payés par plus de 1,7 million de non-résidents qui avaient tiré des revenus d'un emploi, de services contractuels, de placements ou de pensions au Canada ou encore d'autres sources qui sont imposables au Canada. Les activités d'exécution exercées par l'Agence à l'égard des non-résidents ont ajouté 350 millions de dollars au montant.

7.2 L'Agence offre différents services visant à aider les non-résidents à s'acquitter de leurs obligations fiscales : réponse aux demandes de renseignements; délivrance de dérogations qui réduisent l'impôt à retenir sur les paiements faits à un non-résident; mise sur pied de trois unités de services pour l'industrie cinématographique, afin de mieux répondre aux besoins de l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle. De plus, l'Agence a l'intention d'élargir ses services offerts par Internet.

7.3 De nombreuses divisions de la Direction générale des programmes de l'observation exercent des activités de contrôle de la conformité aux règles d'imposition des non-résidents, mais elles ne sont guidées ni par une évaluation en règle des risques, ni par une stratégie globale en matière d'observation pour tenir compte des risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents.

7.4 Il y a des lacunes dans les mesures d'exécution à l'intention des non-résidents : le contrôle de l'impôt sur les gains en capital à payer par les émigrants est insuffisant, et les non-résidents à revenu élevé ne sont pas obligés de produire de déclarations de revenus et de verser tous les impôts dus.

7.5 Dans le cadre de ses activités d'examen des conséquences fiscales de la vente de biens canadiens par des non-résidents, l'Agence a accru ses efforts en vue de détecter l'inobservation dans les opérations complexes que les sociétés non résidentes entreprennent pour réorganiser leurs avoirs canadiens et elle a ainsi établi des montants supplémentaires d'impôt pour l'année visée et pour des années postérieures.

Contexte et autres observations

7.6 Dans le cas des non-résidents, les programmes de saisie et de rapprochement électroniques des données et les routines automatiques visant l'observation accusent du retard, à certains égards, par rapport aux routines et programmes correspondants pour les résidents.

7.7 L'Accord Canada–Barbade en matière d'impôt sur le revenu crée des possibilités de planification fiscale de plus en plus sophistiquée, qui mettent à rude épreuve la capacité de l'Agence d'exécuter la loi et qui peuvent entraîner des réductions appréciables de l'assiette fiscale que le législateur n'avait pas prévues.

Réaction de l'Agence. Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. L'Agence est d'accord avec nos dix recommandations et elle décrit dans ses réponses un certain nombre de mesures qu'elle a entreprises pour y donner suite.

Introduction

7.8 Chaque année, l'Agence des douanes et du revenu du Canada traite non seulement les déclarations de revenus de plus de 20 millions de résidents du Canada (particuliers, sociétés et fiducies), mais aussi l'impôt retenu à la source et les déclarations de revenus de plus de 1,7 million de non-résidents qui ont gagné des revenus au Canada. Les résidents du Canada sont tenus d'inclure leur revenu de toutes provenances dans leurs calculs d'impôt. La déclaration des revenus étrangers par les Canadiens et l'impôt des non-résidents sur leurs revenus de sources canadiennes sont les deux composantes de l'impôt dans son application internationale ou, dit plus simplement, de « l'impôt international ».

7.9 Les non-résidents sont tenus de payer l'impôt canadien sur le revenu provenant des sources suivantes au Canada :

- emploi;
- fourniture de services ou exploitation d'une entreprise au Canada;
- placements (tels les intérêts et dividendes reçus);
- pensions, redevances et loyers;
- vente de biens de certains genres, notamment de biens immobiliers ou d'actions de sociétés privées.

7.10 En vertu de différents articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les personnes qui versent de tels revenus à des non-résidents sont tenues d'effectuer des retenues à la source au titre de l'impôt, et le non-résident concerné peut être obligé de produire une déclaration de revenus. La *Loi* et les conventions fiscales bilatérales précisent comment calculer les montants que les payeurs doivent retenir. Dans certaines circonstances, l'impôt à retenir peut être réduit ou supprimé avec l'autorisation de l'Agence.

7.11 Les fonctions de l'Agence en matière d'imposition des non-résidents ne se limitent pas au traitement et à la vérification des déclarations de revenus des non-résidents. L'Agence doit également veiller à ce que les Canadiens qui versent des revenus à des non-résidents comprennent leurs obligations à cet égard et s'en acquittent. En 2000, plus de 1,7 million de non-résidents ont reçu des revenus de sources canadiennes dépassant au total 42 milliards de dollars, en intérêts, dividendes, pensions, redevances, etc. La plupart de ces non-résidents ne sont pas obligés de produire une déclaration, étant donné que le payeur est tenu de retenir le montant approprié d'impôt.

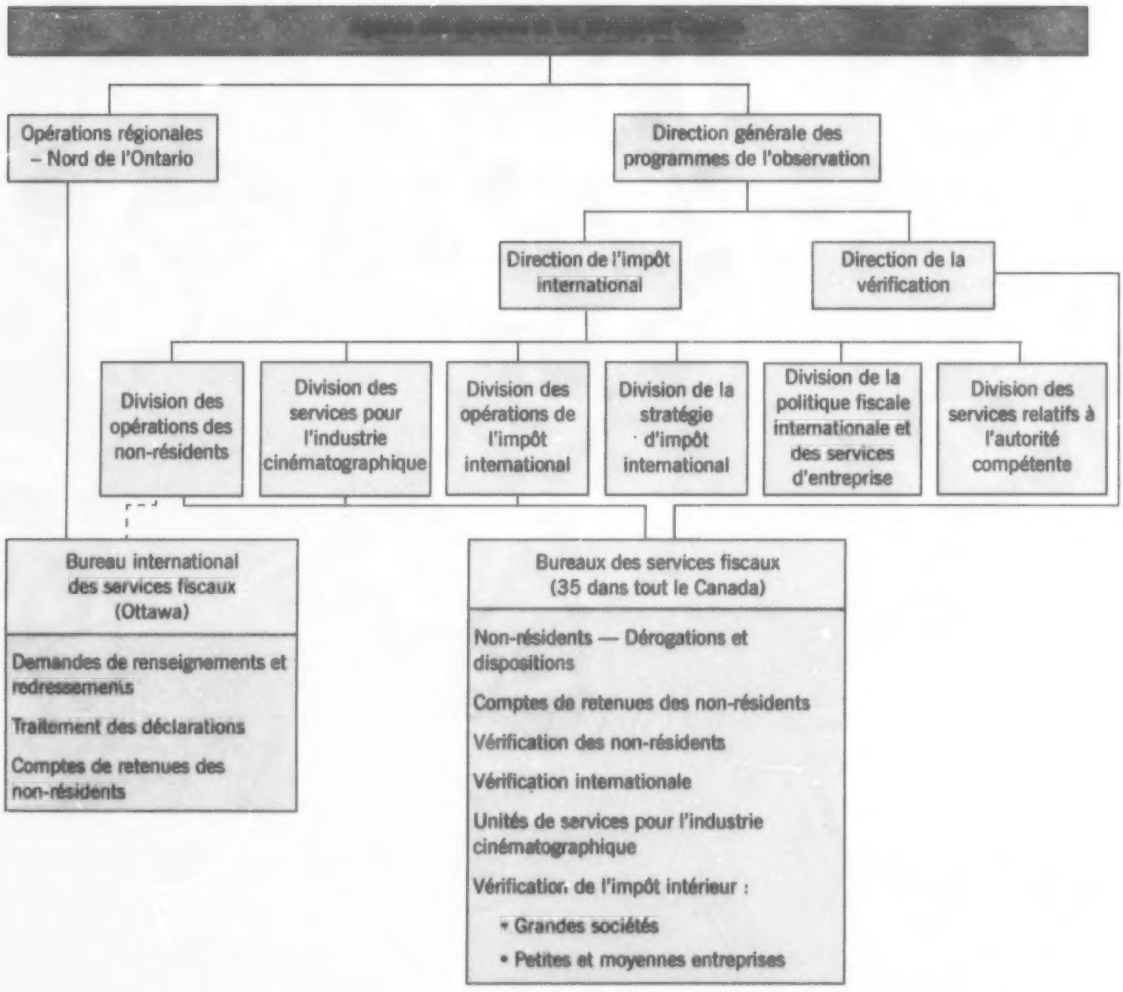
L'administration de l'impôt des non-résidents fait appel à plusieurs services de la Direction générale des programmes de l'observation

7.12 Plusieurs divisions de l'Agence offrent des services aux non-résidents et veillent à ce qu'ils respectent les dispositions régissant l'impôt des non-résidents (voir la pièce 7.1). Au sein de la Direction générale des programmes de l'observation, la Direction de l'impôt international élabore et définit des programmes et des systèmes d'administration fiscale visant à faire observer les dispositions législatives et les conventions fiscales qui s'appliquent aux

non-résidents et aux transactions internationales. De plus, elle donne aux bureaux des services fiscaux une orientation et une aide technique pour les questions touchant les non-résidents ou l'impôt international.

7.13 À l'intérieur de la Direction de l'impôt international, la Division des opérations des non-résidents et la Division des services pour l'industrie cinématographique sont chargées de l'administration de l'impôt des non-résidents. Ces divisions ont du personnel à Ottawa et dans les bureaux des services fiscaux de tout le Canada. La Division de la stratégie d'impôt international, qui a ses bureaux à Ottawa, est chargée de recherches précises sur l'observation dans le domaine de l'impôt international, y compris les questions concernant les non-résidents.

Pièce 7.1 Organisation des activités qui visent l'observation de la loi par les non-résidents



7.14 Le Bureau international des services fiscaux, qui relève de la région du Nord de l'Ontario et est situé à Ottawa, fournit aide et information aux non-résidents qui reçoivent des revenus de sources canadiennes ainsi qu'aux personnes qui leur versent des revenus de placements, de pensions, de redevances ou d'autres revenus semblables. En outre, ce bureau traite les déclarations de revenus des non-résidents, des émigrants et des immigrants ainsi que les demandes de redressement présentées par les contribuables non résidents.

7.15 La Direction de l'impôt international compte 180 employés, dont 37 travaillent directement dans sa Division des opérations des non-résidents à Ottawa. Le Bureau international des services fiscaux compte 370 employés; quant aux bureaux des services fiscaux, ils comptent 395 employés dans le secteur international, dont 134 se consacrent aux tâches qui touchent les non-résidents. Dans chacune des six régions, il y a un conseiller en impôt international, qui consacre une partie de son temps aux questions concernant les non-résidents.

7.16 D'autres groupes travaillent à l'administration de l'impôt des non-résidents. Dans les bureaux des services fiscaux, environ 20 vérificateurs de l'impôt international prêtent main forte aux agents du programme des non-résidents pour les questions complexes liées aux non-résidents. Ces questions comprennent parfois celle de savoir si un non-résident a un établissement stable au Canada ou un cas compliqué de disposition de biens canadiens imposables qu'il faut examiner avant d'établir l'impôt que le non-résident est tenu de payer.

7.17 Au cours des deux dernières années, des ressources ont été affectées à certains grands bureaux des services fiscaux pour qu'ils examinent les activités des fiducies étrangères qui sont actives au Canada ou qui ont acquis des biens canadiens considérables.

7.18 Dans les services de la Direction générale des programmes de l'observation qui sont chargés de la vérification de l'impôt intérieur, les vérificateurs des petites et moyennes entreprises canadiennes sont tenus de vérifier certaines questions touchant les non-résidents et l'impôt international en même temps que les autres questions fiscales. Ils vérifient aussi, avec la collaboration des vérificateurs de l'impôt international, les petites et moyennes entreprises non résidentes qui font des affaires au Canada. Par ailleurs, on s'attend des gestionnaires de l'Agence qui sont chargés de la vérification des grandes sociétés canadiennes qu'ils incorporent dans leurs plans de vérification les questions relatives à la retenue de l'impôt des non-résidents; toutefois, la vérification effective de ces dernières questions incombe à l'équipe de vérification des non-résidents.

Objet de la vérification

7.19 Le présent chapitre décrit les résultats de notre examen de la composante de l'administration de l'impôt international qui touche l'impôt des non-résidents. Dans le cadre d'un futur rapport, nous examinerons les activités par lesquelles l'Agence cherche à s'assurer que les résidents du

Canada et les immigrants s'acquittent de leur obligation de déclarer leurs revenus étrangers.

7.20 La vérification avait pour objet de déterminer si les règles et les procédures en vigueur suffisent à assurer un contrôle efficace sur l'établissement des cotisations d'impôt à payer sur les revenus de sources canadiennes des non-résidents.

7.21 Nous nous sommes penchés sur plusieurs questions : L'Agence a-t-elle une évaluation des risques et une stratégie d'amélioration de l'observation pour gérer les risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents? Quelle a été l'efficacité de ses activités en matière d'observation? Dans quelle mesure a-t-elle communiqué des données de rendement appropriées au sujet de ces activités? À quel point l'orientation et l'aide fonctionnelles de l'Agence appuient-elles les activités opérationnelles de ses bureaux des services fiscaux? Le lecteur trouvera à la fin du chapitre, à la rubrique « À propos de la vérification », de plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Activités de facilitation

L'Agence offre de nombreux services pour aider les non-résidents à s'acquitter de leurs obligations fiscales

7.22 L'Agence des douanes et du revenu du Canada offre de nombreux services; par exemple, elle répond aux demandes de renseignements reçues des non-résidents et de ceux qui versent des revenus à des non-résidents et elle rend des opinions sur le statut de résidence à ceux qui envisagent d'émigrer. L'Agence a une page Web (www.ccra-adrc.gc.ca/tax/nonresidents), impôt international et non-résidents, qui fournit à ceux-ci des renseignements sur différents sujets fiscaux. L'Agence administre aussi le programme des dérogations, dans le cadre duquel elle autorise, en application d'une convention fiscale ou d'une politique administrative, un payeur à réduire ou à supprimer la retenue d'impôt à effectuer sur les paiements à un non-résident. En 2000-2001, l'Agence a accordé des dérogations qui ont réduit de plus de 170 millions de dollars l'impôt retenu sur le revenu provenant de services rendus au Canada par des non-résidents. Récemment, l'Agence a créé une unité de services pour l'industrie cinématographique dans trois de ses bureaux des services fiscaux, afin de mieux répondre aux besoins de l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle.

7.23 Pour appliquer les règles relatives à l'impôt des non-résidents, l'Agence a assuré en 2000-2001 les services suivants :

- réponse à plus de 250 000 demandes téléphoniques et à plus de 117 500 demandes écrites reçues du Canada et de l'étranger, dont l'objet variait de la simple obtention de renseignements au redressement d'un compte;

- tenue de plus de 2 400 comptes pour des payeurs qui ont retenu 230 millions de dollars en impôt sur des paiements de 1,7 milliard de dollars faits à 29 000 non-résidents au titre de services rendus au Canada;
- tenue de 80 000 comptes pour des payeurs qui ont retenu 2,3 milliards de dollars en impôt sur des paiements de 42 milliards de dollars faits à 1,7 million de non-résidents à titre d'intérêts, de dividendes, de pensions, de redevances et d'autres revenus gagnés sans activité;
- délivrance de 15 000 dérogations;
- traitement de 62 000 demandes de réduction de l'impôt à retenir sur des revenus de pensions ou de location, soit approximativement 37 000 demandes pour les revenus de pensions et de sources semblables et 25 000 pour les revenus de location;
- environ 23 000 déterminations du montant à payer au titre des impôts par un non-résident qui dispose de biens canadiens de certains genres et perception de 607 millions de dollars au titre de ces impôts;
- traitement de 300 000 déclarations de revenus de non-résidents, immigrants, émigrants et résidents du Canada durant une partie de l'année, de 4 500 déclarations de revenus de sociétés non résidentes et de 1 000 déclarations de revenus de fiducies non résidentes.

7.24 L'Agence a depuis plusieurs années des plans en vue d'améliorer certains services, mais les progrès vers la réalisation de ces plans ont été lents. La Direction de l'impôt international demande actuellement des fonds pour évaluer, planifier et mettre au point des services à l'intention des non-résidents et des Canadiens qui leur versent des revenus. Les nouveaux services offerts par Internet comprendraient ceux qui ont trait aux demandes générales de renseignements, à la production des déclarations de revenus, à la tenue des comptes et aux demandes de redressements ainsi qu'à la détermination du statut de résidence. Ce projet montre l'importance que la Direction attache aux services visant à aider les non-résidents à s'acquitter de leurs obligations fiscales.

7.25 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait mettre en application ses plans visant à améliorer l'aide apportée aux contribuables non résidents et aux Canadiens qui leur versent des revenus afin de leur permettre de s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) est d'accord avec la recommandation. L'ADRC, en accord avec la stratégie Gouvernement en direct, reconnaît l'importance de ces améliorations aux services électroniques. Ainsi, il s'agit d'une initiative à l'échelle de l'ADRC, et la Direction de l'impôt international continuera de travailler avec les autres secteurs afin d'améliorer son appui aux clients non résidents et aux payeurs canadiens.

Évaluation des risques

Évaluer les risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents est indispensable pour élaborer une stratégie d'amélioration de l'observation

7.26 Depuis deux ans, la Division de la stratégie d'impôt international de la Direction de l'impôt international est chargée des fonctions suivantes :

- recherches sur l'observation dans le domaine de l'impôt international;
- élaboration d'une stratégie pour gérer l'observation de la loi par les contribuables dans le domaine de l'impôt international;
- évaluation des risques connexes, à l'aide de modèles élaborés par la Direction des recherches sur l'observation et l'assurance de la qualité de l'Agence.

7.27 À ce jour, dans le cadre de la stratégie d'amélioration de l'observation relative à l'impôt international, on n'a pas évalué le montant global de l'impôt, lié aux contribuables non résidents, qui pourrait être perdu. On n'a pas non plus fini de recenser les difficultés relatives aux opérations ni les risques d'inobservation propres aux non-résidents qui reçoivent des revenus canadiens de différents genres ou aux payeurs canadiens qui leur versent ces revenus.

7.28 De nombreux obstacles ne permettent pas de déterminer de quelle façon les non-résidents et les payeurs correspondants n'observent pas les exigences fiscales et d'estimer les recettes fiscales ainsi perdues. Dans certains cas, l'Agence n'a pas recueilli les données nécessaires à cette fin; dans d'autres cas, ces données sont difficiles à obtenir.

7.29 Plusieurs secteurs de la Direction générale des programmes de l'observation exercent des activités qui visent l'observation de la loi par les non-résidents (voir la pièce 7.1). Par exemple, les vérificateurs de l'impôt international et de l'impôt intérieur vérifient les sociétés non résidentes, alors que les vérificateurs du programme des non-résidents vérifient les particuliers non résidents et les Canadiens qui leur versent des revenus. Des vérificateurs de l'impôt international aident également à examiner les dossiers complexes de disposition de biens canadiens imposables. En outre, le Bureau international des services fiscaux (BISF) joue un rôle essentiel pour ce qui est d'aider à assurer l'observation fiscale relative aux non-résidents lorsqu'il examine les déclarations de revenus et les demandes de redressement.

7.30 Dans la stratégie actuelle d'amélioration de l'observation relative à l'impôt international, il n'est pas tenu compte des liens mutuels existant entre les nombreuses fonctions de contrôle de l'observation fiscale des non-résidents exercées dans les bureaux des services fiscaux et au BISF. Pour que le régime des dérogations, le régime des choix et celui des certificats concernant une disposition fonctionnent sans heurt et assurent des contrôles efficaces, il faut une coordination des activités du BISF et des bureaux des services fiscaux. Les données des contribuables et les activités visant l'observation doivent être bien intégrées, et les décisions de gestion doivent être prises en fonction des liens qui existent entre les différents aspects de la gestion des risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents.

La communication entre les groupes qui interviennent dans le contrôle de l'observation, par les payeurs, de leurs obligations en matière de retenues est importante

7.31 Nous avons noté que le plan de travail pour le contrôle de l'observation, par les payeurs, de leurs obligations en matière de retenues n'est pas suivi comme prévu dans les bureaux des services fiscaux que nous avons visités. Selon ce plan, la partie de la vérification de toute grande société relative aux non-résidents incombe aux vérificateurs de l'impôt des non-résidents. Pourtant, nous avons constaté que ces vérificateurs ne participent pas à toutes les vérifications des grandes sociétés. À la place, ce sont souvent des vérificateurs de l'impôt international qui font le travail. En outre, les vérificateurs de l'impôt des non-résidents doivent répondre à toutes les demandes d'aide que leur adressent les vérificateurs des petites et moyennes entreprises (PME), mais ils reçoivent peu de demandes d'aide provenant des vérificateurs de l'impôt intérieur.

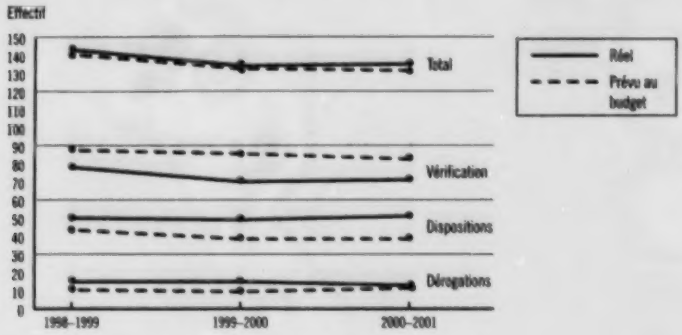
7.32 Selon les données sur les résultats des vérifications reçues de plusieurs grands bureaux des services fiscaux, très peu de PME canadiennes ont fait l'objet d'une nouvelle cotisation pour n'avoir pas retenu l'impôt sur le paiement de revenus à des non-résidents. Les entrevues que nous avons tenues révèlent que peu d'entreprises ont été sélectionnées par les vérificateurs de l'impôt intérieur en vue d'une vérification des paiements aux non-résidents. Nous craignons que certains groupes de vérification de l'impôt intérieur ne soient pas assez sensibles aux questions d'impôt des non-résidents.

7.33 Si les groupes de vérification de l'impôt des non-résidents et de l'impôt intérieur communiquaient davantage entre eux et si les groupes de vérification de l'impôt intérieur étaient plus sensibles aux questions d'impôt des non-résidents, cela pourrait améliorer la gestion des risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents. Dans un grand bureau, nous avons observé un exemple de communication entre les deux groupes. Des gestionnaires des deux groupes parcouraient ensemble les renseignements contenus dans les déclarations de revenus, en vue d'y repérer les risques relatifs à l'impôt sur les paiements faits par des sociétés canadiennes à leurs sociétés mères ou affiliées à l'étranger, et ils sélectionnaient ainsi des dossiers à soumettre à une vérification.

7.34 Des données des trois dernières années montrent que du personnel qui, selon le budget, devait effectuer des vérifications de l'impôt des non-résidents a consacré du temps à assurer à la place d'importants services aux non-résidents (voir la pièce 7.2). Nous craignons que la substitution n'ait entraîné une lacune dans les activités prévues de vérification de l'impôt des non-résidents.

7.35 Les particularités de l'impôt des non-résidents et la structure actuelle des activités de l'Agence visant l'observation rendent encore plus nécessaires une évaluation des risques et une stratégie unifiée visant l'observation en matière d'impôt des non-résidents. Si l'Agence n'a pas d'idée précise des situations dans lesquelles des recettes fiscales risquent d'être perdues, des montants de ces pertes éventuelles et de la manière exacte dont ses ressources affectées à ce secteur décèlent l'inobservation et prennent des mesures en conséquence, nous craignons que les activités de l'Agence dans le secteur et les ressources humaines qui y sont affectées ne soient pas organisées et utilisées avec le maximum d'efficacité possible.

Pièce 7.2 Personnel des Opérations des non-résidents exerçant des activités relatives à la vérification, aux dispositions et aux dérogations



Source : Direction de l'impôt international, rapports sur le rendement

7.36 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait évaluer pleinement les risques de pertes de recettes fiscales dans toutes les activités relatives aux non-résidents et élaborer une stratégie unifiée permettant de gérer ces risques.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) est d'accord avec cette recommandation. Des travaux pour établir un cadre d'évaluation du risque en matière de fiscalité internationale sont en cours, mais ne sont pas complètement intégrés à la stratégie actuelle en matière d'observation de la fiscalité internationale.

La stratégie en matière d'observation de la fiscalité internationale a été présentée en mai 2000 et reflète celle plus globale de l'ADRC en matière d'amélioration de l'observation. Elle est basée sur un processus entièrement intégré des risques fiscaux visant à développer des critères vérifiables et continus d'évaluation du risque dont le but est de donner une direction aux mesures en matière d'observation liées à tous les secteurs de la fiscalité internationale. La prise en compte du régime fiscal qui s'applique aux non-résidents est partie intégrante de cette stratégie.

L'ADRC a déjà analysé et relevé les risques majeurs en matière d'observation dans le secteur des non-résidents. Par exemple, nous avons entrepris l'analyse des risques liés aux paiements et à l'impôt de la partie XIII (retenues d'impôt sur le revenu canadien de personnes non résidentes) en vue de vérifier le type et le montant des paiements, le montant d'impôt retenu, la complétude et la qualité des données soumises ainsi que l'étendue des problèmes potentiels en matière d'observation dans ce domaine.

D'autres informations soumises par des contribuables résidents seront aussi utilisées pour analyser et évaluer l'observation dans le programme des non-résidents. À ce propos, l'ADRC utilisera le formulaire T106 (Déclaration de renseignements sur des opérations avec lien de dépendance effectuées

avec des non-résidents) pour élaborer des critères d'évaluation du programme des non-résidents.

Ce formulaire contient de l'information pertinente en ce qui a trait aux intérêts et redevances payés à des non-résidents.

De plus, en avril 2001, un groupe de travail sur les programmes d'impôt international a été mis sur pied pour étudier les charges de travail des bureaux des services fiscaux, la structure organisationnelle visant à traiter ces dernières et le personnel nécessaire à leur exécution. L'objectif est de créer un cheminement de travail intégré pour optimiser l'efficacité et l'efficience des opérations.

Bien que les activités d'exécution liées à l'observation de la législation fiscale sur les retenues d'impôt des non-résidents soient effectuées par des employés du secteur pertinent dans les bureaux des services fiscaux, la Direction de l'impôt international (DII) continue d'améliorer ses communications avec d'autres programmes de vérification pour faire en sorte que les questions concernant les non-résidents soient bien comprises dans toute l'organisation. À cet égard, la DII s'affaire à examiner les rapports entre la Vérification des petites et moyennes entreprises et la Vérification au niveau international. Les résultats de cette étude dicteront les mesures à prendre éventuellement pour améliorer la situation.

Les rapports sur le rendement de l'Agence ne fournissent pas une information complète concernant les résultats des activités qui visent l'observation de la loi par les non-résidents

7.37 Le rapport sur le rendement de la Direction de l'impôt international, qui a été établi pour servir à l'intérieur de l'Agence, fournit les genres de renseignements suivants :

- statistiques sur les ressources utilisées et les résultats obtenus dans différents secteurs des opérations des non-résidents;
- résultats des vérifications entreprises par les vérificateurs de l'impôt des non-résidents;
- nombre d'appels, de lettres et de mesures d'exécution traités par les agents chargés de la tenue des comptes des non-résidents;
- nombre de dérogations et de certificats concernant une disposition délivrés ainsi que le montant de l'impôt perçu et protégé.

7.38 En revanche, le rapport n'indique pas les résultats suivants en ce qui concerne les non-résidents :

- nouvelles cotisations établies par les vérificateurs de l'impôt intérieur des grandes sociétés et des petites et moyennes entreprises, à l'égard des entreprises qui n'effectuent pas de retenues d'impôt sur les paiements faits à des non-résidents pour des services rendus au Canada;
- impôt supplémentaire découlant de nouvelles cotisations établies par les vérificateurs de l'impôt international à l'égard de particuliers, de sociétés et de fiducies non résidents;

- redressements que les vérificateurs apportent aux impôts à payer par les non-résidents, par suite de l'examen de cas complexes de disposition d'immobilisations.

Ces résultats sont indiqués sous les activités d'autres programmes.

7.39 Le rapport fournit des renseignements sur le total de l'impôt versé par les non-résidents lorsqu'ils disposent de biens détenus au Canada. Il n'indique pas séparément l'impôt supplémentaire découlant de nouvelles cotisations établies par la Direction de l'impôt international lorsque celle-ci effectue l'examen de conformité relatif à la disposition, qui ne représente qu'une faible proportion du total de l'impôt. En présentant le montant total d'impôt perçu, les résultats des activités relatives à l'observation ne sont pas clairement indiqués.

7.40 Le rapport précise le montant de recettes fiscales qui a été protégé du fait que l'Agence a refusé des dérogations demandées par des non-résidents. Nous croyons qu'accorder des dérogations est un service rendu aux non-résidents et que le montant global de l'impôt auquel l'Agence a renoncé par voie de dérogations pourrait être signalé à titre de service fourni par l'ADRC.

7.41 Des rapports plus précis sur le montant et la source de l'impôt des non-résidents qui découle de nouvelles cotisations établies par les vérificateurs dans chacun des programmes de vérification de l'Agence pourraient fournir des données utiles pour évaluer les risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents. Le système d'information de gestion actuel pourrait servir à produire de meilleurs rapports.

7.42 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait recueillir des données sur le rendement pour toutes les activités touchant les non-résidents, de façon à déterminer les risques de pertes d'impôt et à faire une évaluation complète des risques associés à l'impôt des non-résidents.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec cette recommandation. Elle continuera d'étudier des moyens, selon les ressources disponibles, d'améliorer la complétude et l'exactitude des rapports liés aux activités des non-résidents de façon globale dans le cadre de ses efforts en vue de cerner l'impôt à risque et de mettre au point un outil d'évaluation des risques associés à l'impôt des non-résidents.

Activités d'observation

L'Agence ne contrôle pas automatiquement si les émigrants, dans leurs déclarations de revenus, s'acquittent de leur obligation de déclarer les gains en capital

7.43 Chaque année, plus de 35 000 Canadiens émigrent, et la déclaration de revenus pour leur dernière année de résidence au pays est traitée par le Bureau international des services fiscaux. Avant d'établir une cotisation, celui-ci soumet la déclaration de revenus de chaque émigrant à plusieurs contrôles initiaux visant à confirmer la conformité des montants demandés au titre des exemptions personnelles, des frais de déménagement et des crédits d'impôt remboursables (tels que le crédit pour la taxe sur les produits et services et les crédits d'impôt pour enfants). Si l'un de ces contrôles indique

qu'il n'y a pas conformité, la déclaration est sélectionnée pour que les crédits fassent l'objet d'un examen.

7.44 Depuis longtemps, les contribuables qui émigrent sont réputés avoir disposé de leurs actions de sociétés cotées en bourse à la valeur marchande que ces actions avaient le jour de leur départ du Canada. Le contribuable doit déclarer le gain en capital non réalisé se rapportant à ces actions et payer l'impôt correspondant. Lorsque l'Agence traite la déclaration de revenus, elle ne procède à aucun contrôle initial de l'observation, par l'émigrant, de son obligation de déclarer le gain en capital non réalisé et de payer l'impôt correspondant. Si l'on rapprochait la déclaration de revenus de la dernière année et les déclarations de revenus antérieures qui indiquent des revenus en dividendes ou des gains ou pertes en capital, l'Agence pourrait déceler des cas d'inobservation et les transmettre à un service chargé de les examiner.

7.45 En 1996, des dispositions législatives visant à élargir les types d'immobilisations dont un émigrant est réputé avoir disposé et à préciser les modalités de la déclaration exigée pour ces immobilisations ont été annoncées. Ces dispositions prévoyaient aussi que l'émigrant puisse fournir à l'Agence une garantie au lieu de lui verser l'impôt. Les modifications sont entrées en vigueur en juin 2001 et elles sont rétroactives à octobre 1996.

7.46 En vertu de ces nouvelles règles, les immobilisations d'un nombre accru de catégories sont réputées avoir fait l'objet d'une disposition du fait de l'émigration. Il est donc encore plus important que l'Agence établisse un système de sélection pour détecter les problèmes d'observation liés à la déclaration des gains en capital non réalisés par les émigrants dans leur dernière déclaration à titre de résident du Canada.

7.47 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait instaurer un mécanisme de sélection pour déceler les cas où un contribuable ne respecte pas son obligation de déclarer les gains en capital qui découlent de son émigration.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec cette recommandation. Elle continuera de prendre des mesures pour s'assurer que ce mécanisme de sélection soit intégré aux systèmes de traitement en voie d'élaboration pour l'application des règles sur la migration des contribuables.

Déterminer si un non-résident a un établissement stable au Canada comporte des difficultés

7.48 Une importante condition de l'application de certaines règles touchant les non-résidents est de savoir si le non-résident qui fait affaire au Canada y a un établissement stable ou une base fixe. S'il n'a ni établissement stable ni base fixe au Canada, une convention fiscale bilatérale peut exonérer de l'impôt du Canada tout le revenu tiré des services rendus au Canada. L'Agence accorde alors une dérogation et aucun impôt n'est retenu sur les paiements faits au non-résident. Si la dérogation n'a pas été demandée à l'avance et qu'un montant d'impôt a été retenu, le particulier non résident ou la société non résidente peut demander un remboursement en produisant,

auprès du Bureau international des services fiscaux (BISF), une déclaration de revenus accompagnée de la documentation voulue. Le BISF traite chaque année environ 1 200 demandes de remboursement reçues de sociétés non résidentes, et approximativement 20 p. 100 de ces demandes sont fondées sur l'affirmation que le demandeur n'a pas d'établissement stable au Canada.

7.49 Déterminer s'il y a un établissement stable au Canada est une tâche qui incombe aux vérificateurs de l'impôt international, qui aident les agents du programme des non-résidents dans les différents bureaux des services fiscaux. Plus de 200 déterminations du genre sont effectuées chaque année dans l'ensemble du Canada. Si le non-résident a un établissement stable au Canada, le revenu canadien net est imposé au taux de l'impôt du Canada qui s'applique.

7.50 En 2000, un non-résident a contesté devant les tribunaux, qui lui ont donné gain de cause, la façon dont l'Agence détermine si un non-résident qui rend des services professionnels au Canada y a un établissement stable. Le tribunal a statué que le non-résident n'avait pas d'établissement stable au Canada parce qu'il n'exerçait pas de contrôle sur l'espace dans lequel il assurait un service de formation, dans les locaux du payeur canadien. La Direction de l'impôt international a publié en mars 2001 un communiqué expliquant qu'elle appliquerait la décision du tribunal au cas par cas, après l'examen des faits.

7.51 L'Agence a estimé que, au moment où l'affaire a été tranchée par le tribunal, 46 cas semblables, qui représentaient des revenus bruts de 262 millions de dollars gagnés au Canada par des non-résidents, étaient en attente d'une détermination relative à la présence d'un établissement stable. Chaque mois, d'autres cas semblables doivent faire l'objet d'une détermination à la suite de demandes de remboursement reçues de non-résidents.

7.52 Dans les bureaux des services fiscaux que nous avons visités, nous avons examiné des dossiers comportant une détermination récente relative à la présence d'un établissement stable. Nous craignons que le communiqué de mars 2001, émis par la Direction, n'ait pas donné aux vérificateurs des indications suffisamment claires sur la façon dont les déterminations doivent être effectuées.

7.53 De nombreux cas demeurent une énigme pour les vérificateurs. Certains de ces cas touchent des sociétés non résidentes qui, durant une longue période ou de façon répétitive, rendent des services spécialisés à leurs filiales canadiennes.

7.54 Les bureaux des services fiscaux ont un urgent besoin de directives plus claires qui les aideraient à rendre, au sujet de la présence d'un établissement stable, des opinions plus cohérentes, conformes à la définition internationalement reconnue fournie par l'Organisation de coopération et de développement économiques et aux obligations découlant des conventions fiscales dont le Canada est partie.

7.55 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait examiner les cas qui exigent une détermination concernant la présence d'un établissement stable et élaborer, à l'intention de ses bureaux des services fiscaux, des critères plus clairs pour la prise de décision.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec cette recommandation. La détermination de la présence d'un établissement stable repose sur les faits propres à chaque situation. Elle doit donc être faite au cas par cas. Le communiqué sur la détermination de l'établissement stable, émis en mars 2001 par la Direction de l'impôt international (DII) aux bureaux des services fiscaux, traitait des facteurs à prendre en considération pour une telle détermination selon des faits semblables à ceux du cas visé par la décision judiciaire. Il existe des procédures de renvoi de dossiers à la DII lorsqu'on a besoin d'aide au sujet d'une question d'impôt international. Un vérificateur d'un bureau des services fiscaux qui a besoin d'aide pour déterminer l'existence d'un établissement stable peut utiliser ces procédures.

La DII s'occupera également de clarifier auprès des vérificateurs, à l'aide de la correspondance, de discussions et d'ateliers, les principes qui sous-tendent la détermination de l'existence d'un établissement stable. Elle prépare à cette fin un guide complet pour les vérificateurs afin de les aider dans cette tâche.

L'Agence a accru sa capacité d'examiner, dans certains bureaux, les cas complexes de disposition de biens canadiens imposables

7.56 Les non-résidents sont tenus d'obtenir des certificats de décharge lorsqu'ils disposent de biens canadiens de certains genres, notamment de biens immobiliers, d'actions de sociétés privées ou de concessions de pétrole et de gaz. Si le vendeur ne paie pas l'impôt et n'obtient pas le certificat de décharge, l'acheteur devient redevable de l'impôt à payer. Chaque année, après avoir examiné les demandes, l'Agence délivre approximativement 22 000 certificats relatifs aux dispositions de biens canadiens imposables (voir la pièce 7.3).

Pièce 7.3 Certificats relatifs à la disposition de biens

Certificats délivrés	22 427	20 961	22 787
	(en millions de dollars)		
Valeur des opérations	52 620	64 000	110 500
Impôt établi par les vérificateurs	10	110	280*
Total perçu (impôt et garanties)	120	300	600

*Y compris trois cas représentant au total 215 millions de dollars.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

7.55 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait examiner les cas qui exigent une détermination concernant la présence d'un établissement stable et élaborer, à l'intention de ses bureaux des services fiscaux, des critères plus clairs pour la prise de décision.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec cette recommandation. La détermination de la présence d'un établissement stable repose sur les faits propres à chaque situation. Elle doit donc être faite au cas par cas. Le communiqué sur la détermination de l'établissement stable, émis en mars 2001 par la Direction de l'impôt international (DII) aux bureaux des services fiscaux, traitait des facteurs à prendre en considération pour une telle détermination selon des faits semblables à ceux du cas visé par la décision judiciaire. Il existe des procédures de renvoi de dossiers à la DII lorsqu'on a besoin d'aide au sujet d'une question d'impôt international. Un vérificateur d'un bureau des services fiscaux qui a besoin d'aide pour déterminer l'existence d'un établissement stable peut utiliser ces procédures.

La DII s'occupera également de clarifier auprès des vérificateurs, à l'aide de la correspondance, de discussions et d'ateliers, les principes qui sous-tendent la détermination de l'existence d'un établissement stable. Elle prépare à cette fin un guide complet pour les vérificateurs afin de les aider dans cette tâche.

L'Agence a accru sa capacité d'examiner, dans certains bureaux, les cas complexes de disposition de biens canadiens imposables

7.56 Les non-résidents sont tenus d'obtenir des certificats de décharge lorsqu'ils disposent de biens canadiens de certains genres, notamment de biens immobiliers, d'actions de sociétés privées ou de concessions de pétrole et de gaz. Si le vendeur ne paie pas l'impôt et n'obtient pas le certificat de décharge, l'acheteur devient redevable de l'impôt à payer. Chaque année, après avoir examiné les demandes, l'Agence délivre approximativement 22 000 certificats relatifs aux dispositions de biens canadiens imposables (voir la pièce 7.3).

Pièce 7.3 Certificats relatifs à la disposition de biens

	1999	2000	2001
Certificats délivrés	22 427	20 961	22 787
	(en millions de dollars)		
Valeur des opérations	52 620	64 000	110 500
Impôt établi par les vérificateurs	10	110	280*
Total perçu (impôt et garanties)	120	300	600

*Y compris trois cas représentant au total 215 millions de dollars

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

7.57 La plupart de ces certificats se rapportent à la disposition de biens immeubles à usage d'habitation; l'examen du prix de vente et du coût du bien ne présente alors pas de difficulté. Les agents du programme des non-résidents effectuent les examens, avec l'aide d'évaluateurs de biens immobiliers s'il y a lieu. Par contre, lorsque la demande de certificat concerne une société non résidente qui réorganise ses biens canadiens — le plus souvent des actions de ses filiales canadiennes — l'examen peut se révéler beaucoup plus difficile.

7.58 Dans plusieurs des dossiers plus complexes que nous avons examinés, l'Agence avait découvert des opérations qui semblaient entraîner un évitement très méthodique et très élaboré de l'impôt dans son application internationale. Ces opérations peuvent représenter un risque important pour l'assiette fiscale, particulièrement dans les années à venir.

7.59 Dans les bureaux de services fiscaux que nous avons visités, les opérations complexes sont examinées par un vérificateur de l'impôt international. Un bureau a affecté à la tâche un tel vérificateur, avec des antécédents en évitement fiscal; on effectue parfois l'évaluation de sociétés fermées. On prend soin d'examiner les opérations aux fins de l'impôt engendré par la disposition de biens visée, et sous l'angle des conséquences fiscales de toutes les opérations connexes. Dans certains cas, l'obligation pour le non-résident d'obtenir un certificat relatif à la disposition des biens donne à l'Agence la possibilité de voir la planification fiscale internationale pendant qu'elle se déroule. Nous encourageons l'Agence à utiliser pleinement cette possibilité pour étudier les incidences fiscales des opérations.

7.60 Dans les petits bureaux des services fiscaux, il se peut que les agents du programme des non-résidents ne reconnaissent pas les opérations complexes afin de les renvoyer en vue d'un examen, ou qu'un vérificateur de l'impôt international ne soit pas disponible pour entreprendre l'examen. Nous craignons que les cas complexes de disposition par un non-résident ne soient pas, dans tous les bureaux, examinés par du personnel possédant les compétences appropriées.

7.61 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait faire en sorte que toutes les demandes de certificats relatifs à une disposition de biens, qui comportent des opérations complexes, soient examinées, tant pour les fins de l'impôt de l'année en cours que pour celles de l'impôt des années futures, par du personnel possédant une formation appropriée.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) est d'accord avec cette recommandation et continuera d'accorder la formation et l'apprentissage à tous les membres de son personnel qui participent directement ou indirectement à la délivrance des certificats. L'ADRC reconnaît les avantages d'avoir un personnel bien formé et travaille conséquemment à l'élaboration de nouveaux cours de formation et d'outils d'apprentissage qui viendront compléter ceux qui existent déjà.

À titre d'exemple, la Direction de l'impôt international a développé de nouveaux outils, tel que le système appelé Base de données des dispositions des non-résidents et des émigrants, lequel simplifiera le processus de disposition en fournissant au personnel accès à l'information pertinente sur le contribuable, tout en veillant ainsi à l'observation fiscale présente et future pour ce programme. Ce nouveau système est maintenant à la phase d'essai dans un certain nombre de bureaux des services fiscaux et devrait être mis en œuvre à l'échelle nationale d'ici la fin du présent exercice.

La saisie électronique des données fiscales sur les non-résidents accuse du retard par rapport à la saisie électronique des données fiscales sur les résidents

7.62 L'Agence n'utilise pas pleinement certaines données fiscales concernant les non-résidents pour déceler l'inobservation des obligations en matière de retenues, de communication de renseignements et de production de déclarations ou pour entreprendre une activité initiale d'exécution de la loi. Les problèmes suivants se posent dans le cas de ces données :

- elles ne sont pas accessibles sous forme électronique;
- les différents systèmes employés pour conserver ces données ne communiquent pas de façon automatique;
- les données conservées dans ces systèmes n'ont en commun aucun identificateur du contribuable.

7.63 Par exemple, les données produites par les employeurs canadiens pour indiquer les revenus gagnés et les impôts retenus sont enregistrées sur support électronique et rapprochées avec les revenus gagnés et impôts retenus que les employés — et certains consultants — résidant au Canada indiquent dans leurs déclarations de revenus. Les données de même nature produites par les payeurs pour la plupart des consultants non résidents ne sont pas enregistrées sur support électronique et ne peuvent pas être rapprochées automatiquement des données correspondantes indiquées par les non-résidents qui produisent une déclaration de revenus.

7.64 La saisie et le rapprochement électroniques permettraient de relever des inexactitudes dans les déclarations de revenus et également d'automatiser certaines activités d'exécution visant les non-résidents. Par exemple, la saisie électronique des données relatives aux paiements faits à des fournisseurs non résidents de services ou aux dérogations fondées sur le revenu et les dépenses permettrait de générer automatiquement des demandes de production de déclaration de revenus.

7.65 Les non-résidents qui choisissent de verser leurs acomptes provisionnels d'impôt en fonction de leur revenu de location net au lieu de leur revenu de location brut sont tenus de produire une déclaration de revenus. Notre examen a révélé que l'Agence a permis, durant plusieurs années, à des non-résidents qui n'avaient pas produit de déclaration de revenus de continuer à verser leurs acomptes provisionnels d'après leur revenu de location net. Ces choix fondés sur une estimation du revenu de location net pourraient faire l'objet de rapprochements électroniques, si bien que le système opposerait automatiquement un refus à tout non-résident qui

fait un choix pour la troisième fois avant d'avoir produit une déclaration de revenus. L'Agence prend automatiquement des mesures auprès des Canadiens dont les données concernant le revenu indiquent qu'une déclaration de revenus est nécessaire, mais n'a pas été produite.

7.66 Quand il traite la déclaration de revenus d'un non-résident qui a disposé de biens, le Bureau international des services fiscaux (BISF) n'a pas accès à la base de données contenant tous les renseignements relatifs au certificat établi à l'égard de la disposition. Si le contribuable n'annexe pas le certificat à sa déclaration de revenus lorsqu'il demande un redressement d'impôt, il arrive souvent que le BISF transmette la déclaration au bureau des services fiscaux dans lequel le certificat a été établi, afin de s'assurer de l'impôt payé. Si le BISF avait accès à la base de données, du personnel des bureaux des services fiscaux chargé de l'impôt des non-résidents n'aurait pas à valider manuellement l'impôt payé.

7.67 De façon générale, la saisie et le rapprochement électroniques des données fiscales des non-résidents semblent accuser du retard par rapport aux mêmes opérations électroniques pour les données fiscales des résidents. Si l'Agence accroissait la saisie et le rapprochement électroniques des données des non-résidents et centralisait au BISF certaines activités initiales d'exécution de la loi, du personnel chargé de l'impôt des non-résidents dans les bureaux des services fiscaux serait libéré pour effectuer d'autres activités, notamment pour déterminer quels non-résidents sont redevables d'un montant supplémentaire d'impôt ou quels payeurs ont omis de retenir l'impôt sur des paiements à des non-résidents, mais ne sont pas encore identifiés dans les données de l'Agence.

7.68 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait davantage s'efforcer d'amener ses activités de saisie et de rapprochement électroniques des données fiscales des non-résidents au même niveau que ses activités correspondantes pour les résidents, ainsi que de mieux coordonner entre le Bureau international des services fiscaux et les bureaux des services fiscaux ses activités d'exécution simples.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec cette recommandation. Elle cherche présentement des moyens d'établir des liens entre les données entreposées dans ses systèmes pour rehausser ses efforts visant à accroître l'observation.

Pour améliorer notre capacité de validation des données portant sur les déclarations produites, le Bureau international des services fiscaux (BISF) et tous les bureaux des services fiscaux auront accès à la Base de données des dispositions des non-résidents et des émigrants qui contient toutes les données sur les certificats de disposition. Ce système, présentement à l'essai dans un certain nombre de bureaux des services fiscaux, devrait être mis en œuvre à l'échelle nationale d'ici la fin de l'exercice financier. Cette mesure permettra à tous les bureaux, y compris le BISF, d'accéder à l'ensemble des données pertinentes concernant les dispositions des non-résidents, ce qui devrait réduire sensiblement le délai de validation des données figurant dans les déclarations produites.

Depuis l'année 2001, nous avons révisé nos procédures administratives, ainsi que les systèmes d'information utilisés pour traiter les revenus locatifs gagnés par des non-résidents du Canada. Nous pouvons ainsi valider annuellement les données sur les clients et nous assurer que les intéressés se sont bien acquittés de leurs obligations de produire des déclarations ou de payer leur juste part d'impôt, en vertu de la partie XIII de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

La Direction de l'impôt international s'affaire actuellement à rendre accessibles en direct toutes les données liées aux déclarations de renseignements comme la déclaration de renseignements concernant les services rendus au Canada par des non-résidents.

En outre, nous nous efforçons d'établir une distinction claire et nette quant aux rôles dévolus au BISF et aux autres bureaux des services fiscaux en ce qui concerne nos programmes d'observation et d'exécution. Par exemple, en plus de l'exécution courante des dispositions relatives aux retenues des non-résidents, des projets d'observation relevant du BISF ont été mis en œuvre. Ces programmes visent à recouvrer des recettes fiscales susceptibles d'être compromises, tout en profitant de la base de connaissances et de compétences centralisées du BISF. Soulignons aussi que nous nous affairons présentement à recueillir des données auprès de nos bureaux partout au pays en ce qui concerne leurs charges de travail et leurs responsabilités respectives afin de pouvoir leur fournir des instructions rationalisées en nous fondant sur le présent apport et sur les réactions associées.

L'administration de l'impôt des non-résidents comporte certains manques d'uniformité

7.69 L'uniformité est l'un des critères d'une bonne administration fiscale. Étant donné une situation fiscale précise, le contribuable doit pouvoir s'attendre à être traité de la même manière par n'importe quel bureau des services fiscaux au Canada. À cette fin, l'Administration centrale communique ses lignes de conduite aux bureaux locaux par plusieurs moyens : manuels et communiqués, cours de formation, conférences régionales, outils électroniques et consultations avec des spécialistes de certains aspects de la fiscalité. Toutefois, nous avons observé plusieurs disparités entre les bureaux des services fiscaux pour ce qui est de certaines pratiques de fonctionnement et d'établissement des nouvelles cotisations.

7.70 Par exemple, l'Agence vérifie le revenu de location du non-résident lorsqu'on lui demande de délivrer un certificat à l'égard de la disposition de biens. Le nombre d'années pour lesquelles une nouvelle cotisation peut alors être établie en ce qui concerne le revenu de location varie d'un bureau des services fiscaux à l'autre. Certains bureaux attendent que la nouvelle cotisation relative au revenu de location ait été établie avant de délivrer un certificat à l'égard de la disposition des biens, tandis que d'autres bureaux délivrent le certificat même si la nouvelle cotisation d'impôt sur le revenu de location n'a pas encore été établie, ce qui diminue la probabilité de recouvrer l'impôt impayé sur le revenu de location.

7.71 Lorsqu'ils achèvent une détermination concernant la présence d'un établissement stable, certains bureaux, avant d'approuver un remboursement,

calculent les retenues salariales que la société non résidente est tenue de verser au Canada, mais d'autres bureaux ne le font pas.

7.72 Les bureaux des services fiscaux ont des exigences différentes avant de permettre à un employeur de réduire le montant à retenir sur la paie d'un employé non résident au titre de l'impôt sur le revenu. Un bureau a établi une nouvelle cotisation à l'égard d'un employeur pour n'avoir pas retenu d'impôt sur le revenu versé à un employé non résident au titre de services rendus à l'extérieur du Canada, parce que l'employé n'avait pas obtenu de l'Agence une dérogation. Un autre bureau, dans une situation semblable, n'a pris aucune mesure contre l'employeur.

7.73 Nous avons par ailleurs observé des incohérences dans le montant de la nouvelle cotisation d'impôt qui est établie contre le payeur lorsque le vérificateur découvre qu'il y a eu omission d'effectuer des retenues d'impôt sur des paiements faits à des non-résidents au titre de services. Dans certains cas, la nouvelle cotisation d'impôt est établie d'après le montant final prévu de l'obligation fiscale du non-résident envers le Canada. Dans d'autres cas, la nouvelle cotisation d'impôt est calculée d'après le plein montant des paiements contractuels, alors qu'il est évident que le non-résident sera imposé sur un montant moindre. Les sommes en jeu sont parfois importantes. Dans un cas précis, le choix d'une méthode au lieu de l'autre pourrait entraîner une différence de dizaines de millions de dollars. La façon d'appliquer les pénalités et les intérêts aux nouvelles cotisations du genre manque elle aussi d'uniformité.

7.74 **Recommandation.** Afin d'assurer l'uniformité, la Direction de l'impôt international devrait établir définitivement des directives sur les politiques administratives qui sont en suspens et surveiller l'application de ces politiques par les bureaux des services fiscaux.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec cette recommandation et travaille avec ardeur à compléter ses directives portant sur ses politiques administratives. La Direction de l'impôt international (DII) continuera d'élaborer et d'améliorer ses politiques administratives pour veiller à ce que tous les clients reçoivent un traitement juste, uniforme et équitable dans le cadre du régime fiscal canadien. À cet effet, la DII a rencontré un certain nombre d'intervenants, y compris les experts renommés du Comité consultatif sur l'impôt international, pour examiner les sujets de préoccupation et elle poursuivra ses efforts de communication avec les associations du secteur privé. La DII considère que ces consultations soutenues lui permettront de définir des politiques administratives plus claires et mieux adaptées aux industries visées, ce qui améliorera l'uniformité et l'observation volontaire. L'Agence travaille aussi en étroite collaboration avec le ministère des Finances, dans le cadre de cette activité, pour veiller à ce que les nouvelles règles administratives soient conformes à la politique fiscale du gouvernement.

La DII veille à la cohérence au palier national et à la prestation de programmes équilibrés en donnant une orientation fonctionnelle, en assurant le soutien des programmes, et en fournissant des politiques et des lignes

directrices, une assistance technique et un cadre de responsabilisation aux bureaux des services fiscaux pour toutes les activités du secteur des non-résidents, tout en contrôlant le rendement et les résultats des programmes et en participant aux examens de la qualité. La Direction surveille actuellement l'application des politiques administratives dans les bureaux des services fiscaux et elle poursuivra cette pratique au fur et à mesure que de nouvelles politiques améliorées seront mises en œuvre.

L'Agence n'a pas assuré le suivi pour certains non-résidents à revenu élevé qui n'avaient pas produit de déclaration de revenus

7.75 Dans certains cas, l'Agence n'a pas estimé, déterminé ou perçu l'impôt du Canada dont le non-résident était peut-être redevable en plus des sommes retenues à la source pour des services rendus au Canada.

7.76 Une étude de la Direction de l'impôt international a révélé que, pour une année particulière, moins de 2 p. 100 des particuliers non résidents, et moins de 20 p. 100 des sociétés non résidentes, qui avaient reçu des paiements au titre de services rendus au Canada ont produit une déclaration de revenus. Cette étude identifiait un certain nombre de particuliers qui n'avaient pas produit de déclaration de revenus et elle indiquait pour chacun le montant estimatif de l'impôt impayé. Sur 31 particuliers non résidents qui avaient reçu chacun plus de 1 million de dollars pour des services rendus au Canada, 29 n'avaient pas produit de déclaration de revenus. Vingt de ces particuliers sont des acteurs qui n'ont droit à aucune exemption d'impôt aux termes de la convention fiscale applicable et dont le revenu gagné au Canada est imposable dans sa totalité. L'Agence a estimé à 10 millions de dollars le montant éventuel de l'impôt exigible de ces 20 non-résidents pour l'année en question. L'Agence n'a pris aucune mesure à l'égard de ces contribuables et elle n'a pas analysé les recettes fiscales des années d'imposition futures qui risquaient d'être perdues; elle a ainsi accordé à certains non-résidents ce qui équivalait à une remise gracieuse d'une partie de l'impôt.

7.77 C'est dans ce climat d'inobservation de la loi que, en juin 2001, des modifications législatives au régime fiscal des acteurs non résidents qui travaillent dans l'industrie cinématographique et télévisuelle ont reçu la sanction royale. Les modifications ont été apportées afin de simplifier les exigences de production d'une déclaration applicables aux acteurs non résidents de cette industrie et de réduire les formalités administratives. Les acteurs sont maintenant assujettis à un impôt final de 23 p. 100 du revenu brut et ne sont plus tenus de produire une déclaration de revenus.

7.78 L'Agence a créé une unité des services pour l'industrie cinématographique dans trois grands bureaux des services fiscaux. Cela lui permet non seulement d'assurer aux membres de cette industrie un meilleur service lorsqu'une dérogation fiscale est demandée, mais aussi d'effectuer des vérifications de la conformité aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'Agence n'a actuellement aucun plan précis à l'égard des non-résidents qui n'ont pas produit de déclaration de revenus.

7.79 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait prendre des mesures conséquentes lorsqu'elle identifie des non-résidents qui ne se sont pas conformés aux exigences en matière de production d'une déclaration de revenus.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) est d'accord avec cette recommandation. Tous les non-résidents, y compris les acteurs non-résidents, sont assujettis à la retenue d'impôt à la source pour les services rendus au Canada. Pour ce qui est de la situation des acteurs non-résidents mentionnée dans ce chapitre, afin de régler les questions d'inobservation, l'ADRC et le ministère des Finances ont tenu de sérieuses consultations avec l'industrie cinématographique en vue de veiller à une imposition équitable et uniforme des particuliers qui œuvrent dans ce secteur d'activité. Ces discussions se sont traduites par des changements dans le régime d'observation de ce secteur et ont mené à la création d'une fonction propre à cette industrie, soit la mise sur pied de trois unités locales de services cinématographiques, l'adoption de nouveaux éléments législatifs visant ce secteur et, enfin, des lignes directrices de dispense spécifiques.

Soulignons également que l'étude sur l'observation des non-résidents entreprise par l'Agence s'est traduite par un certain nombre de conclusions et de recommandations que l'ADRC et le ministère des Finances étudient de près. Celles-ci incluent tant des modifications éventuelles à apporter à la politique et aux procédures qu'aux systèmes et à la législation pour améliorer les efforts d'observation et d'exécution visant les non-résidents.

L'Agence continue par ailleurs de prendre les mesures d'exécution courantes visant à régler les problèmes d'observation décelés chez les non-résidents. Elle continuera aussi d'améliorer la sélection des dossiers d'impôt sur le revenu à vérifier pour accroître l'efficacité de ses exigences de production de déclarations pour les non-résidents.

L'Agence a examiné les dossiers d'autres employés non résidents à revenu élevé

7.80 De nombreux employés non résidents ayant un revenu élevé sont des athlètes qui jouent pour des équipes canadiennes de sport professionnel. À titre d'employés non résidents, ces particuliers produisent des déclarations de revenus et demandent d'être exemptés de l'impôt du Canada sur le revenu qu'ils gagnent pour des services fournis à l'extérieur du Canada. Pour confirmer la déclaration d'un tel employé, l'Agence doit s'assurer qu'il n'est pas résident du Canada et que le montant total déclaré au titre des services rendus au Canada est exact.

7.81 Dans les années 1990, l'Agence a commencé d'examiner le statut de résidence de tous les athlètes non résidents et le revenu déclaré dans leurs déclarations de revenus. De plus, l'Agence a élaboré, avec la collaboration des équipes canadiennes de sport professionnel, une formule pour répartir le revenu d'un athlète entre les services rendus au Canada et les services rendus aux États-Unis. Les athlètes non résidents peuvent réduire leur impôt du Canada au moyen de primes et de conventions de retraite, lesquelles peuvent être imposées à un taux moins élevé que le revenu d'emploi. L'Agence

continue d'examiner les moyens utilisés à cette fin, pour s'assurer de leur conformité aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des règlements connexes.

7.82 Depuis trois ans, l'Agence examine aussi les déclarations de revenus des non-résidents qui travaillent pour des transporteurs aériens qui sont établis au Canada. Dans certains cas, les vérificateurs ont contesté le statut de résidence du contribuable; dans d'autres cas, ils ont mis en doute la répartition du revenu entre les services rendus au Canada et ceux rendus à l'extérieur du pays. L'Agence a ainsi établi une nouvelle cotisation pour plus de 200 contribuables, ce qui a ajouté 2,9 millions de dollars aux recettes fiscales.

Le commerce électronique pose des problèmes nouveaux pour l'administration de l'impôt des non-résidents

7.83 Le commerce électronique, c'est-à-dire les entreprises qui offrent des services électroniques ou qui vendent des marchandises par voie électronique, pose des problèmes nouveaux dans le domaine de l'impôt international. Leur mode de fonctionnement remet en question deux notions centrales des conventions fiscales internationales :

- **la nature du revenu**. Par exemple, la loi fiscale intérieure et les conventions fiscales disposent que les paiements faits à des non-résidents sont imposés à des taux différents selon que le paiement est fait au titre de redevances ou au titre de produits et services. Le commerce électronique rend souvent difficile la distinction entre paiements de redevances et paiements pour des produits et services;
- **le lieu où un revenu est gagné**. En vertu de la plupart des conventions fiscales, le revenu d'entreprise est imposé dans le pays où l'entreprise a un établissement stable ou une base fixe. Avec le commerce électronique, la source d'un revenu d'entreprise perd de son importance.

7.84 Par l'intermédiaire d'un certain nombre de groupes de travail, l'Organisation de coopération et de développement économiques est en train d'élaborer des lignes directrices sur l'imposition du commerce électronique par les pays membres. Le Canada fait partie de certains de ces groupes de travail. La Division de l'évitement fiscal et des vérifications spéciales de l'Agence (un élément de la Direction de la vérification, Direction générale des programmes de l'observation) gère cette initiative concernant le commerce électronique; toutefois, il est difficile de voir comment se fera, à l'échelle internationale, la vérification des entreprises n'ayant aucun établissement stable.

L'Accord Canada–Barbade en matière d'impôt sur le revenu est utilisé pour réduire l'impôt du Canada

7.85 Au cours de notre examen de dossiers de non-résidents, nous avons remarqué que l'Agence avait découvert un certain nombre de stratagèmes conçus pour exploiter l'Accord Canada–Barbade en matière d'impôt sur le revenu. Le Canada conclut habituellement des conventions fiscales en vue d'éviter la double imposition. La Barbade n'impose pas les gains en capital. Cependant, l'Accord permet au résident de la Barbade de demander une

exemption de l'impôt du Canada sur des gains en capital qui seraient autrement assujettis à l'impôt du Canada. L'Agence examine actuellement des opérations par lesquelles des gains en capital gagnés au Canada sont réputés être un revenu gagné à la Barbade.

7.86 Dans un stratagème, la propriété d'une société privée canadienne est détenue par une fiducie qui réside à la Barbade. Le gain en capital sur la vente des actions est assujetti à l'impôt du Canada parce que les actions sont des biens canadiens imposables. La fiducie vend les actions et demande l'exemption de l'impôt du Canada prévue par l'Accord. Le gain n'est pas imposé à la Barbade.

7.87 Un deuxième stratagème, celui de la fiducie de conjoint à l'étranger, a pour effet de transférer du Canada à la Barbade un gain en capital non réalisé. Il comporte la série suivante d'opérations :

- des actions d'une société canadienne sont vendues — à leur coût aux fins de l'impôt — à une fiducie résidant à la Barbade, établie en faveur du conjoint du contribuable;
- la fiducie vend ensuite les actions — à leur juste valeur marchande — aux particuliers qui en étaient initialement les propriétaires;
- enfin, la fiducie demande l'exemption de l'impôt du Canada prévue par l'Accord Canada–Barbade.

Cette série d'opérations vise à augmenter le coût des actions aux fins de l'impôt jusqu'à leur juste valeur marchande actuelle. Si ce résultat est atteint, tout gain réalisé par la suite du fait de la vente des actions à un tiers sans lien de dépendance sera réduit du montant de l'augmentation factice du coût des actions aux fins de l'impôt.

7.88 L'Agence a repéré 53 exemples du deuxième stratagème, ce qui représente le transfert du Canada à la Barbade de gains en capital globalement supérieurs à 800 millions de dollars. Elle étudie actuellement le stratagème afin de déterminer si elle peut s'y opposer avec succès.

7.89 Dans un troisième stratagème, une société résidant dans un paradis fiscal était propriétaire d'une société canadienne. La vente des actions de la société canadienne assujettirait normalement à l'impôt sur le revenu du Canada le gain en capital découlant de la vente. Mais la société propriétaire a transféré sa résidence du paradis fiscal à la Barbade et elle a demandé l'exemption de l'impôt du Canada prévue par l'Accord. Au cours de notre vérification, nous avons vu un exemple de ce stratagème auquel l'Agence s'est opposée avec succès, recouvrant ainsi plus de 50 millions de dollars en impôt.

7.90 Les stratagèmes d'évitement fiscal peuvent également exploiter d'autres conventions fiscales. Il y a plusieurs années, l'Agence a relevé des stratagèmes dans lesquels d'autres conventions fiscales auxquelles le Canada est partie permettaient de soustraire des gains en capital à l'impôt du Canada dans certaines conditions. La *Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu* a par la suite été modifiée de telle manière que le Canada puisse imposer le gain en capital concerné.

7.91 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait rester vigilante afin de s'assurer qu'aucune convention fiscale ne soit utilisée de façon inappropriée pour réduire l'impôt du Canada et elle devrait, s'il y a lieu, demander la modification des dispositions législatives ou des conventions fiscales de façon à protéger l'assiette fiscale du Canada.

Réponse de l'Agence. Nous convenons que l'Agence des douanes et du revenu du Canada continuera d'exercer une surveillance vigilante pour veiller à ce que les conventions fiscales ne soient pas utilisées incorrectement pour réduire l'impôt canadien. Comme cela est mentionné au paragraphe 7.90, les fonctionnaires de l'Agence font rapidement des démarches pour que des modifications législatives ou des modifications aux conventions fiscales soient apportées au besoin de manière à protéger l'assiette fiscale du Canada.

Conclusion

7.92 Plus de 1,7 million de non-résidents reçoivent des revenus imposables de plus de 80 000 Canadiens. En 2000-2001, les non-résidents ont payé approximativement trois milliards de dollars en impôt sur ces revenus. Cette somme augmentera vraisemblablement, étant donné la multiplication des sociétés multinationales, des possibilités d'investissement à l'échelle mondiale et des travailleurs qualifiés prêts à travailler dans un pays autre que le leur.

7.93 L'Agence a l'intention d'offrir davantage de services électroniques afin d'aider les non-résidents à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Toutefois, ses activités visant à faire observer la loi par les non-résidents sont réparties entre de nombreuses divisions de la Direction générale des programmes de l'observation. Tant qu'une évaluation des risques n'aura pas été faite et qu'une stratégie complète en matière d'observation n'aura pas été mise en place, nous craignons que l'Agence ne puisse s'occuper de façon appropriée de tous les aspects de l'observation de la loi par les non-résidents. Il faut que l'Agence établisse des rapports sur les résultats de toutes ses activités visant à faire observer la loi par les non-résidents, afin d'accroître l'utilité de son information de gestion du rendement et d'aider à l'évaluation des risques. En outre, l'Agence pourrait faire meilleur usage de ses données fiscales sur les non-résidents, afin d'orienter les activités d'exécution visant les non-résidents et de s'assurer qu'elles sont appliquées de façon uniforme.

7.94 À l'aide des renseignements fournis par les non-résidents quand ils disposent de biens canadiens, l'Agence réussit à déceler les cas où des sociétés ou des fiducies non résidentes actives au Canada pratiquent une planification fiscale internationale peut-être abusive.

7.95 La croissance du commerce électronique augmentera la complexité de l'imposition des non-résidents. Nous encourageons donc l'Agence à continuer sa participation aux instances internationales qui fixeront les principes directeurs en la matière.

À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait pour objet de déterminer si les règles et les procédures en vigueur suffisent à assurer un contrôle efficace sur l'établissement des cotisations d'impôt à payer sur les revenus des non-résidents provenant de sources canadiennes.

Étendue et méthode

La vérification a principalement porté sur les activités de l'Agence qui visent :

- à faciliter l'observation des articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* obligeant les personnes qui payent des revenus de sources canadiennes à des non-résidents à retenir et à verser de l'impôt sur ces revenus;
- à aider les contribuables non résidents à obtenir des dérogations ou des réductions de ces retenues d'impôt;
- à encourager les non-résidents (y compris les émigrants) à respecter leur obligation de produire des déclarations et de payer le montant exact d'impôt.

Nous avons examiné le plan et les activités de la Direction de l'impôt international concernant la gestion des risques de pertes de recettes fiscales provenant des non-résidents. Notre travail s'est déroulé à l'Administration centrale de cette direction, au Bureau international des services fiscaux (situé à Ottawa) et dans des bureaux des services fiscaux choisis. Nous avons examiné les dossiers de vérification sélectionnés, interviewé des gestionnaires et des employés de l'Agence et analysé des données relatives au rendement des activités visant l'observation de la loi par les non-résidents. Nous avons examiné l'aide fournie par les vérificateurs spécialistes de l'impôt international, au sujet de certaines questions complexes concernant les non-résidents, et par des groupes chargés de la vérification de l'impôt intérieur, qui s'occupent de la vérification de non-résidents. Nous avons examiné le soutien administratif accordé à ces activités par l'Administration centrale ainsi que les conseils et orientations stratégiques fournis relativement à l'évaluation des risques et à l'élaboration d'une stratégie d'amélioration de l'observation, pour les activités touchant les non-résidents. Enfin, nous avons discuté, avec des membres du secteur privé, des activités et des politiques concernant les non-résidents.

Critères

Nous avons utilisé les critères suivants :

- L'Agence doit connaître les risques de pertes de recettes fiscales qui sont associés à l'imposition des non-résidents et avoir, pour gérer ces risques, une stratégie visant l'observation de la loi par les non-résidents.
- L'Agence doit pouvoir exercer de façon satisfaisante ses activités visant l'observation de la loi par les non-résidents.
- La Direction de l'impôt international doit fournir en temps voulu, aux bureaux des services fiscaux, une orientation et une assistance fonctionnelles pour les activités relatives aux non-résidents.
- La Direction de l'impôt international doit mesurer les résultats des activités visant l'observation de la loi par les non-résidents et établir des rapports valables à ce sujet.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Barry Elkin
Directeurs : Brenda Siegel, Denis Labelle, Abid Raza et Katherine Rossetti

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Barry Elkin.

Chapitre

8

Agence des douanes et du revenu du Canada

La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Un environnement qui évolue 4
Importation de marchandises au Canada 6
Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 8

Orientation stratégique 8

Le *Schéma directeur 1990* énonce une orientation stratégique pour la décennie 8
Le *Plan d'action des douanes* et le *Plan d'amélioration de l'observation* 8

Activités d'exécution 9

Des améliorations sont en cours, mais il reste des défis à relever 9
D'autres améliorations sont nécessaires pour relever les expéditions à risque élevé 10
Le régime d'inspection est stable et flexible 11
Le *Plan de gestion de la frontière* énonce les buts et les priorités pour les examens 12
Les résultats des examens ne montrent pas si l'approche de l'Agence à l'égard de la gestion des risques fonctionne 14

Vérification de l'observation de la part des importateurs 16

L'ADRC a eu beaucoup de difficultés à mettre en œuvre cette approche 16
Les validations périodiques accomplissent peu et coûtent cher 19
Les agents de la vérification ont connu de nombreux problèmes 20
Le *Plan de vérification après la mainlevée* a besoin d'être amélioré 22

Mainlevée des expéditions 26

Les expéditions font dorénavant l'objet de mainlevées plus rapides à la frontière 26
Réalisations importantes 27
Il faut que la mainlevée automatisée soit mieux contrôlée 27

Mesure du rendement 28

Le nouveau rapport sur le rendement fournit davantage d'information 28
La détermination des attentes fait partie du processus 29

Le *Plan d'action* est tourné vers l'avenir 31

La vérification de l'observation est essentielle pour le Programme d'autocotisation des douanes 31

Conclusion 33

À propos de la vérification 34

Annexe

L'Agence applique des parties de lois au nom d'autres entités publiques 36

Agence des douanes et du revenu du Canada

La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Points saillants

8.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'ADRC) doit améliorer ses activités d'exécution relativement aux expéditions commerciales, tant la façon dont elle désigne les expéditions à risque élevé que celle dont elle analyse les résultats de ses activités. Bien qu'elle se soit efforcée d'améliorer ses activités d'exécution au cours de la dernière décennie, il lui reste encore de nombreux défis à relever. L'Agence utilise une approche de gestion des risques en vue de déterminer quelles expéditions présentent le risque le plus élevé pour la société canadienne, afin de se concentrer sur ces expéditions et de laisser les autres passer plus rapidement.

8.2 L'Agence a tenté d'améliorer ses activités de vérification de l'observation grâce à une nouvelle approche pour s'assurer que les importateurs respectent la législation et la réglementation commerciales relevant des douanes. Cependant, six ans plus tard, après de nombreux efforts, elle a peu progressé quant à sa façon d'évaluer dans quelle mesure les importateurs respectent les règles. Une approche révisée est prometteuse, mais n'a pas encore fait ses preuves.

8.3 L'ADRC a facilité le passage à la frontière pour les importateurs de marchandises légitimes et leur a offert plusieurs options de traitement. Les expéditions des importateurs qui sont préapprouvés et de ceux qui ont communiqué les renseignements requis à l'Agence avant l'arrivée des marchandises à la frontière n'ont que peu de retard.

Contexte et autres observations

8.4 Le Canada étant une nation commerçante, la santé de son économie dépend des importations et des exportations. Au cours des huit dernières années, la quantité des expéditions commerciales qui entrent au Canada s'est accrue de façon considérable, passant de sept millions par an à plus de dix millions aujourd'hui. Cette augmentation de volume est partiellement due à l'Accord de libre-échange nord-américain.

8.5 Le Programme des douanes a pour objectif de protéger la société canadienne et de favoriser la compétitivité du Canada. Jusqu'à cette année, l'Agence n'a pas communiqué suffisamment de renseignements au Parlement pour lui montrer dans quelle mesure elle avait atteint ses objectifs. Le nouveau rapport sur le rendement requis par la législation de l'Agence fournit davantage de renseignements, mais l'Agence doit encore établir des mesures détaillées du rendement, fixer des attentes et évaluer le rendement réel par rapport à ces attentes.

8.6 Le *Plan d'action des douanes* permettra à l'ADRC de modifier le Programme des douanes dans un avenir rapproché. À notre avis, il comprend de nombreuses bonnes idées pour aider l'ADRC à atteindre ses objectifs. Toutefois, nous sommes préoccupés par le fait que l'Agence commence à mettre en œuvre son initiative de Programme d'autocotisation des douanes avant que son régime de vérification de l'observation ne soit solidement établi.

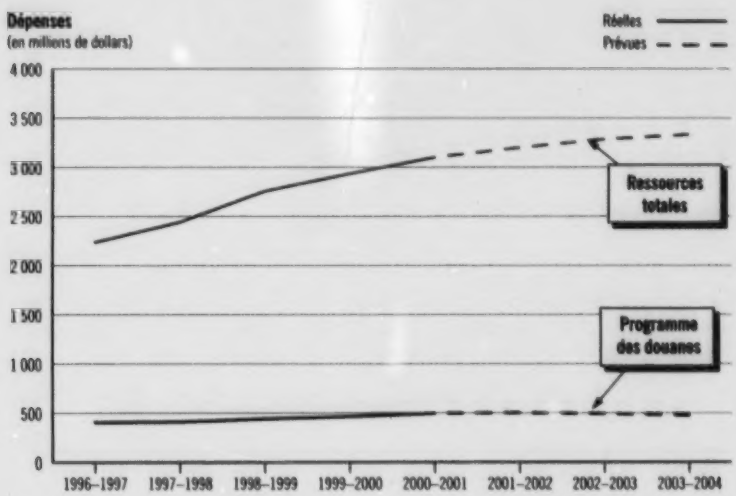
Réaction de l'Agence. L'Agence est d'accord avec nos recommandations et a indiqué, dans ses réponses, les mesures qu'elle compte prendre pour y donner suite.

Introduction

8.7 Le Programme des douanes est une partie importante de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Le *Rapport sur les plans et les priorités* de l'Agence pour 2000-2001 précise que les objectifs du Programme des douanes consistent à « protéger la société canadienne et promouvoir la compétitivité du Canada en facilitant le commerce international et le tourisme, tout en assurant une gestion responsable de la frontière ». La gestion responsable des services à la frontière vise à faciliter l'entrée au Canada des marchandises légitimes et des personnes admissibles, tout en empêchant l'entrée des marchandises illégales ou d'importation restreinte et des personnes inadmissibles. Les agents des douanes sont chaque jour confrontés à cet équilibre difficile à maintenir.

8.8 L'ADRC consacre environ 16 p. 100 de ses ressources au Programme des douanes. Les 84 p. 100 restants sont consacrés à l'administration de ses autres secteurs d'activité — services fiscaux, programmes de prestations et autres services, appels, ainsi que gestion et orientation organisationnelles (voir la pièce 8.1). Environ 7 200 employés sont affectés au Programme des douanes.

Pièce 8.1 Les ressources de l'Agence pour le Programme des douanes et les autres secteurs d'activité*



* Les autres secteurs d'activité de l'Agence sont les services fiscaux, les programmes de prestations et autres services, les appels ainsi que la gestion et l'orientation organisationnelles.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada, Rapports de rendement et *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002

8.9 Le sous-commissaire des douanes de l'Agence a les responsabilités suivantes :

- établir les politiques du Programme des douanes;
- élaborer des programmes pour assurer la mise en œuvre de ces politiques;
- donner des directives sur les programmes aux employés;
- établir des relations stratégiques avec les clients et les parties intéressées.

Six sous-commissaires régionaux sont responsables de la prestation du Programme des douanes et de tous les autres programmes de l'ADRC dans leurs régions respectives.

8.10 Cinq lois principales régissent les tâches des fonctionnaires de l'ADRC dans le cadre du Programme des douanes : la *Loi sur les douanes*, le *Tarif des douanes*, la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, la *Loi sur l'accise* et la *Loi sur la taxe d'accise*. L'Agence applique aussi des sections de nombreuses autres lois pour le compte d'autres entités gouvernementales, comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Environnement Canada, Santé Canada et Statistique Canada (voir l'annexe).

Un environnement qui évolue

8.11 **Mondialisation des échanges commerciaux.** Le Canada est une nation commerçante et la santé de notre économie dépend des importations et des exportations (voir la pièce 8.2). En 2000, la valeur des importations a atteint 357 milliards de dollars et celles des exportations, 412 milliards de dollars; les exportations représentent 39 p. 100 du produit national brut du Canada. Les entreprises ont trouvé des façons plus rapides de transporter leurs marchandises, ont élargi leur capacité d'échange de renseignements et cherchent des moyens d'être plus compétitives. Les gouvernements canadiens ont travaillé à rendre l'acheminement des marchandises au Canada plus rapide et plus facile. Ces tendances vont probablement se poursuivre.

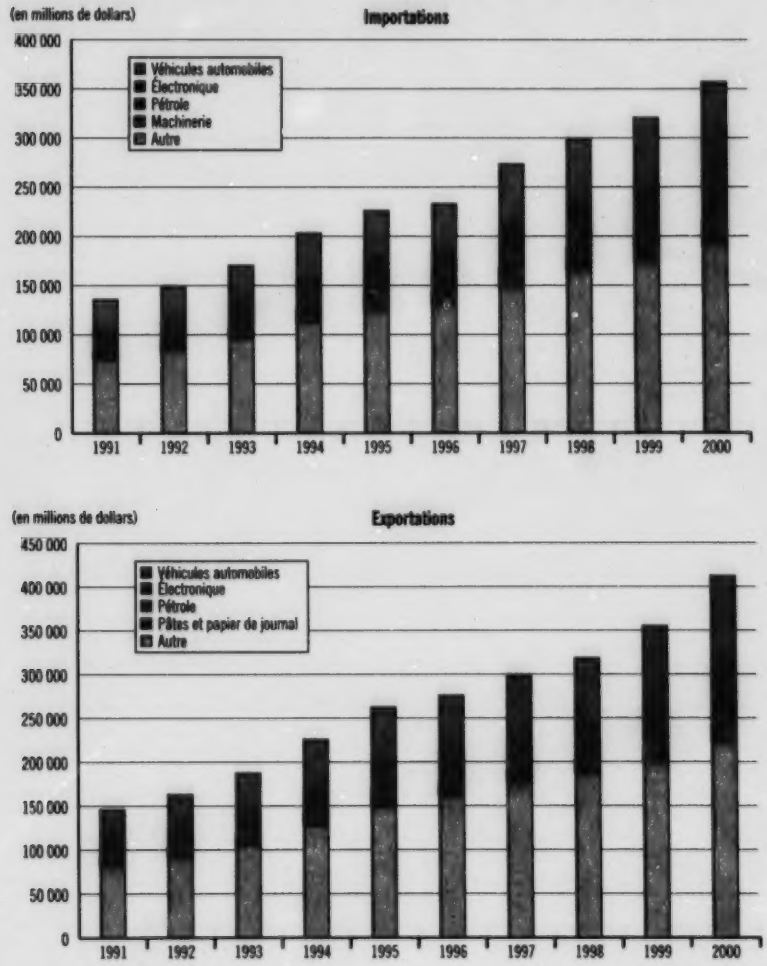
8.12 Au cours des huit dernières années, l'ADRC a connu une augmentation considérable dans la quantité d'expéditions commerciales qui entrent au Canada, qui est passée de sept millions par an à plus de dix millions aujourd'hui. Cette augmentation de volume est partiellement due aux accords de libre-échange que le Canada a négociés avec ses partenaires commerciaux, tout particulièrement à l'Accord de libre-échange nord-américain. Ces accords donnent au Canada un accès meilleur et plus sûr aux marchés étrangers. Ils ont aussi permis de réduire les droits de douane ou même de les éliminer; le gouvernement perçoit donc moins de recettes provenant des droits de douane, soit juste un peu plus de 2 milliards de dollars en 1999-2000 au lieu de plus de 4,5 milliards de dollars en 1989-1990. Au cours des prochaines années, nous pouvons prévoir la conclusion d'autres accords commerciaux.

8.13 **Progrès de la technologie de l'information.** Les changements dans la technologie ont aussi une incidence sur la façon dont l'ADRC se livre à ses activités. De plus en plus, l'Agence et un grand nombre de ses clients échangent et traitent l'information par voie électronique. L'ADRC utilise aussi l'Internet pour garder ses clients au courant du processus d'importation.

Toutes ces activités visent à accroître la productivité tant de l'ADRC que de ses clients. L'ADRC utilise aussi les nouvelles technologies dans ses activités d'exécution.

8.14 Modification des lois. Les lois et règlements appliqués par l'ADRC dans le cadre du Programme des douanes sont régulièrement modifiés. Par exemple, la définition de la pornographie a changé au fil des ans en raison des modifications apportées à la législation et des décisions des tribunaux. La liste des espèces menacées d'extinction est modifiée au fur et à mesure que les scientifiques en découvrent de nouvelles. Il peut y avoir de nouvelles menaces à la santé des Canadiens à n'importe quel moment, et de nouveaux règlements sont rédigés en conséquence. L'Agence réagit à ces changements au moyen de directives écrites et de formation, le cas échéant, afin que ses employés restent informés.

Pièce 8.2 Principales importations et exportations canadiennes au cours des dix dernières années



Source : Statistique Canada

Importation de marchandises au Canada

8.15 Environ 160 000 importateurs commerciaux font affaire au Canada. La majorité d'entre eux (environ 150 000) représentent quelque 10 p. 100 de la valeur totale des marchandises importées chaque année. Pour le reste, les 1 000 importateurs les plus importants représentent environ 54 p. 100 de la valeur totale des importations. Cela signifie que l'ADRC a besoin de processus pour traiter les grosses entreprises qui importent des milliers d'expéditions chaque année ainsi que les petits importateurs occasionnels.

8.16 De nombreux importateurs ont besoin d'un processus rapide à la frontière, car ils ne maintiennent plus de stocks importants; un retard dans la réception des marchandises pourrait entraîner la fermeture d'une chaîne de montage. L'ADRC doit donc traiter des milliers de transactions rapidement tout en repérant celles, peu nombreuses, qui doivent être interdites.

8.17 En vertu de la *Loi sur les douanes*, les importateurs doivent présenter à l'ADRC certaines informations sur les marchandises qu'ils importent. Les agents des douanes examinent ces informations et décident s'ils veulent inspecter l'expédition. S'ils ne jugent pas cela nécessaire, les marchandises font l'objet d'une mainlevée immédiate. S'ils le jugent nécessaire, les marchandises font l'objet d'une mainlevée après une inspection réussie. Les marchandises ne peuvent pas entrer dans l'économie canadienne tant qu'un agent des douanes n'en a pas accordé la mainlevée. Cette disposition est sur le point d'être modifiée : lorsque qu'un importateur approuvé recevra des marchandises admissibles, celles-ci pourront être considérées comme étant dédouanées.

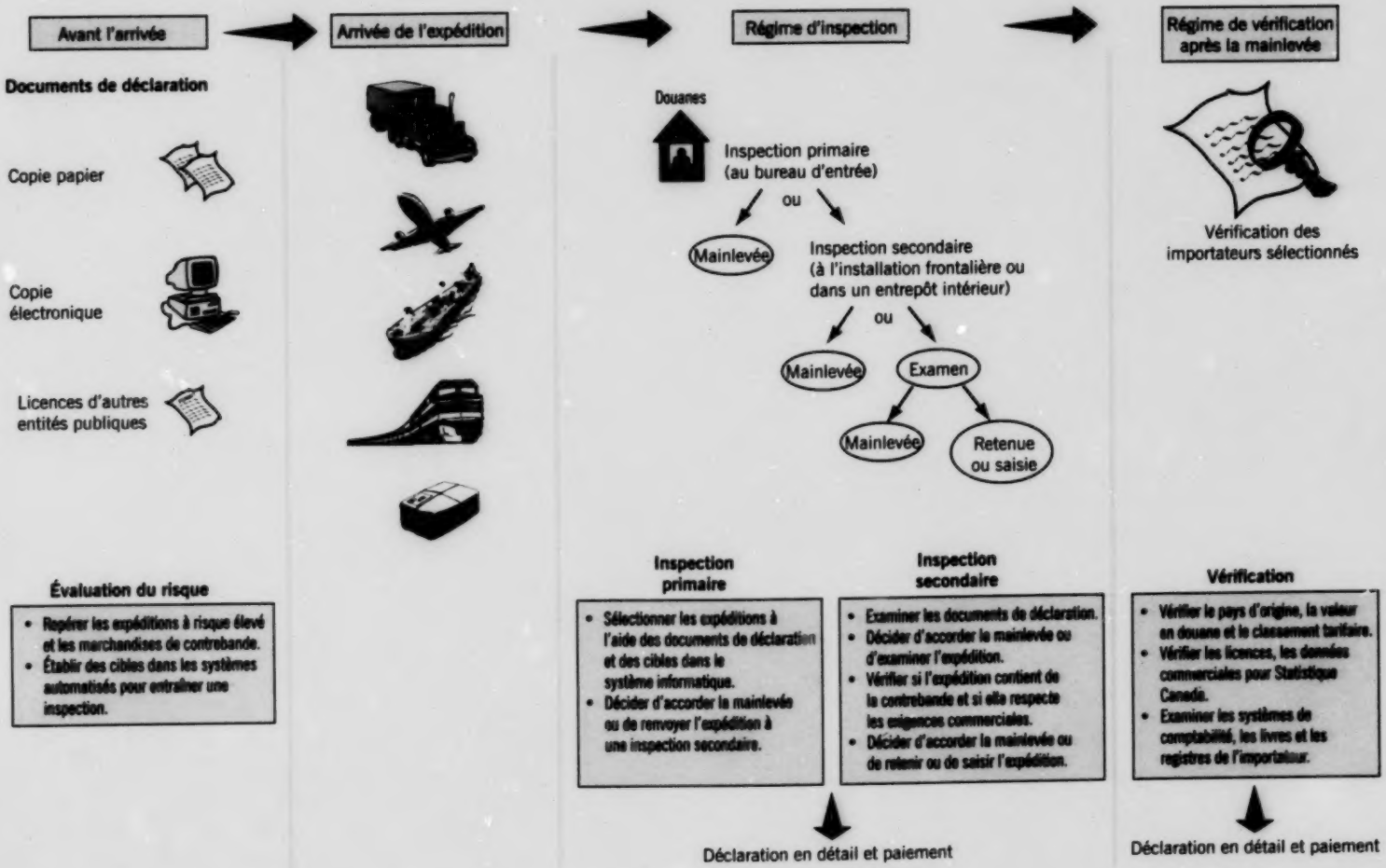
8.18 La plupart des importateurs et des courtiers se sont enregistrés auprès de l'ADRC pour bénéficier des privilèges de paiement différé. Cela signifie que l'ADRC accordera la mainlevée de leurs marchandises à l'arrivée; ils devront envoyer à l'Agence une déclaration en détail complète de l'expédition, d'habitude dans les cinq jours suivants, et payer les droits et les taxes avant la fin du mois. Ceux qui ne se sont pas inscrits doivent déclarer les marchandises en détail et payer les droits et les taxes avant que l'Agence accorde la mainlevée de leurs marchandises.

8.19 Après la mainlevée des marchandises, l'ADRC vérifie un échantillon d'importateurs afin de s'assurer qu'ils ont correctement déclaré les marchandises et payé tous les droits et taxes exigibles (ces contrôles sont des « vérifications de l'observation »). La pièce 8.3 décrit le processus d'importation des marchandises commerciales au Canada.

Objet de la vérification

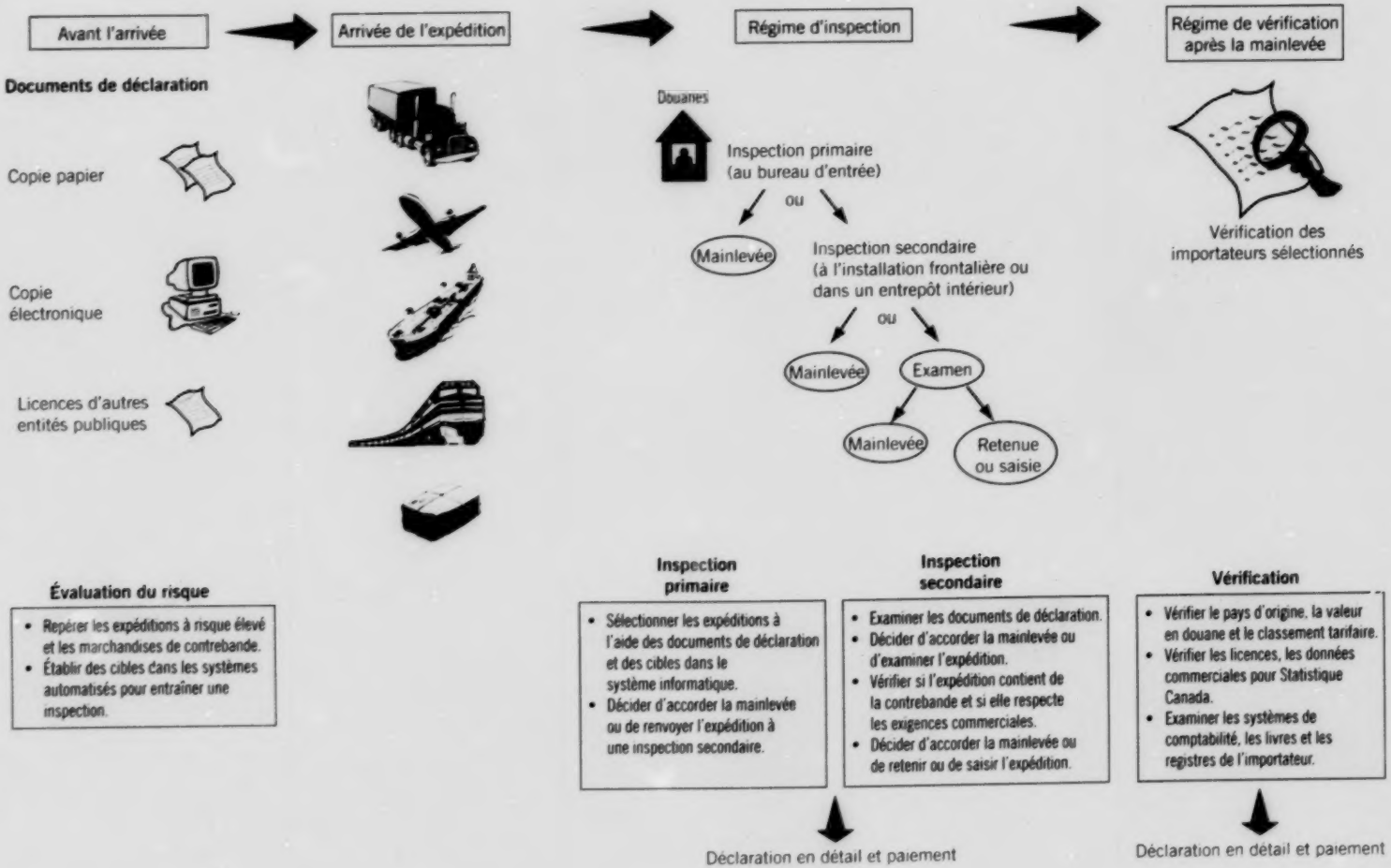
8.20 Notre vérification a porté sur la façon dont l'Agence gère les risques d'inobservation des lois canadiennes et des règlements douaniers que peuvent présenter les expéditions commerciales qui entrent au Canada par les bureaux d'entrée désignés, soit 147 postes frontières terrestres entre le Canada et les États-Unis, 13 grands aéroports et 3 ports de mer importants. Nous nous sommes penchés sur la façon dont l'Agence évalue ces risques et veille à garantir la mainlevée rapide des marchandises légitimes tout en refusant

Pièce 8.3 Processus pour l'importation de marchandises commerciales au Canada



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Pièce 8.3 Processus pour l'importation de marchandises commerciales au Canada



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

l'entrée des marchandises illégales. Nous avons aussi étudié la façon dont l'Agence s'assure que les importateurs respectent les règles. La dernière fois que nous avons vérifié ce secteur des opérations était en 1994. À cette époque, nous nous étions penchés sur la cotisation des droits de douane. En 2000, nous avons examiné la façon dont l'ADRC gère les risques présentés par les voyageurs; les résultats de cette vérification figurent au chapitre 5 du Rapport d'avril 2000.

8.21 Nous n'avons pas examiné les activités d'autres organismes, comme la Gendarmerie royale du Canada, qui ont aussi la responsabilité de protéger la frontière canadienne contre l'entrée des marchandises illégales et de la contrebande. Nous n'avons pas non plus examiné les méthodes d'exécution de l'ADRC dans le cadre de la Stratégie canadienne antidrogue qui fait l'objet d'une autre vérification (chapitre 11 du présent rapport). Nous n'avons pas non plus examiné le travail de l'Agence pour ce qui est de veiller à ce que les expéditions respectent les lois et règlements qui s'appliquent aux exportations. Pour des renseignements plus détaillés sur notre vérification, veuillez consulter la section « À propos de la vérification », à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Orientation stratégique

Le *Schéma directeur 1990* énonce une orientation stratégique pour la décennie

8.22 En mars 1990, les douanes ont publié *Les douanes en l'an 2000 : Un schéma directeur pour l'avenir.* Ce document énonçait la vision des douanes pour le passage en l'an 2000, réexaminait la façon dont les douanes menaient leurs activités et proposait une approche ambitieuse pour la gestion de la demande croissante de services.

8.23 Pour les opérations commerciales, le *Schéma directeur* énonçait les objectifs suivants :

- renforcer les activités d'exécution visant à protéger la société;
- modifier l'approche permettant de vérifier que les importateurs respectent les règles;
- simplifier le traitement des marchandises commerciales.

8.24 Nous avons examiné ce que l'ADRC avait fait pour atteindre ces objectifs. En général, nous avons constaté qu'elle avait réussi à faciliter pour les importateurs le passage à la frontière des marchandises légitimes et qu'elle s'était efforcée d'améliorer ses activités d'exécution. Mais elle a eu beaucoup de difficultés à appliquer son approche du *Schéma directeur* visant à vérifier l'observation de la part des importateurs.

Le *Plan d'action des douanes* et le *Plan d'amélioration de l'observation*

8.25 En 1998, l'ADRC a reconnu que même si elle n'avait pas accompli tout ce qu'elle avait prévu dans le *Schéma directeur*, les changements dans son environnement opérationnel ne lui laissaient d'autre choix que de renouveler

sa vision. Elle a donc discuté de plusieurs propositions avec les parties intéressées, y compris ses employés, les importateurs, les courtiers et les associations de tourisme. En avril 2000, elle a publié *Investir dans l'avenir : Le Plan d'action des douanes — 2000-2004*. Ce plan énonce une nouvelle orientation quinquennale pour le Programme des douanes.

8.26 À notre avis, l'accent mis par le *Plan d'action* sur la gestion des risques est une bonne approche. S'il est appliqué correctement, le Plan devrait aider l'ADRC à atteindre les objectifs globaux du Programme des douanes.

8.27 En septembre 2000, l'Agence a publié le *Plan d'amélioration de l'observation* pour 2000-2001. Ce plan lance le processus visant à adopter une méthode systématique de gestion de l'ensemble du Programme des douanes en fonction des risques. Il a été appuyé par un plan de gestion de la frontière, un plan de vérification après la mainlevée et un plan des services à la clientèle. L'Agence a reconnu que le *Plan d'amélioration de l'observation* nécessitera plusieurs années pour donner son maximum. En particulier, l'ADRC s'efforce de combler, au cours des premières années, plusieurs lacunes dans l'information dont elle a besoin pour mettre au point un plan complet. À notre avis, le plan constitue un pas important pour l'Agence, car il intègre tous les aspects de l'observation dans le Programme des douanes.

Activités d'exécution

Des améliorations sont en cours, mais il reste des défis à relever

8.28 Le *Schéma directeur 1990* insistait sur le fait que les douanes devaient renforcer leurs activités d'exécution afin de s'acquitter de leur responsabilité en matière de protection de la société canadienne. Chaque expédition qui franchit la frontière présente un risque pour l'ADRC — la possibilité de drogues, de pornographie, d'armes, d'espèces menacées d'extinction, de déchets dangereux et de nombreuses autres marchandises (voir la pièce 8.4). L'inspection de chaque expédition n'est ni désirable ni possible. L'Agence utilise une approche de gestion des risques pour déterminer quelles expéditions présentent les risques les plus élevés afin de se concentrer sur ces expéditions et de laisser les autres entrer rapidement. Repérer ces expéditions à risque élevé est difficile. Cependant, avec les bonnes stratégies, techniques et ressources, l'Agence devrait s'attendre à obtenir un plus grand succès.

8.29 L'ADRC utilise plusieurs techniques pour identifier les expéditions à risque élevé :

- En 1996-1997, elle a préparé une évaluation nationale des risques dans les bureaux d'entrée. L'évaluation était basée sur plusieurs facteurs qui ont une incidence sur les risques à chaque bureau, comme le volume de la circulation, la proximité de villes importantes, les antécédents en matière de saisie dans les bureaux et la connaissance des organisations criminelles qui opèrent dans la région. Chaque bureau a été évalué en fonction de ces facteurs et classé avec les autres bureaux selon le niveau de risque. L'Agence a commencé à mettre cette évaluation à jour.
- En 1998, elle a produit une évaluation des risques de contrebande nationale. Cette évaluation portait sur les modes de transport (routier, aérien, maritime et ferroviaire) et les classait en fonction du risque de contrebande.

- L'ADRC utilise le renseignement recueilli auprès d'autres organismes canadiens et internationaux chargés de l'exécution pour détecter les liens entre les importateurs et les organisations criminelles et émettre des « avis de surveillance » afin d'aider les agents à interdire l'entrée des marchandises illégales au Canada.
- Ses ordinateurs contiennent des renseignements détaillés sur les saisies antérieures et d'autres mesures d'exécution.

D'autres améliorations sont nécessaires pour relever les expéditions à risque élevé

8.30 Des responsables à l'Administration centrale et dans les régions établissent, dans le système informatique, des cibles qui signalent les expéditions à risque élevé. Nous avons constaté certaines faiblesses dans le processus de ciblage :

- Décider qui et quoi doit être ciblé n'est pas un processus efficient, car les agents doivent consulter plusieurs systèmes informatiques. Et même alors, l'agent peut ne pas avoir les renseignements qui l'aideraient à effectuer sa tâche, surtout les renseignements concernant les résultats des examens et les résultats des vérifications de l'observation. De plus, le SSMAEC, un système informatique utilisé pour le ciblage, n'est pas convivial.

Pièce 8.4 Chaque expédition qui traverse la frontière présente un risque

Que des marchandises illégales (contrebande) entrent au Canada :

- cocaïne, héroïne, ecstacy, cannabis et autres;
- alcool et tabac;
- pornographie, surtout la pornographie juvénile;
- armes et armes à feu.

Que des personnes inadmissibles entrent au Canada :

- immigrants illégaux dans des conteneurs;
- chauffeurs ayant un casier judiciaire;
- enfants disparus voyageant avec des chauffeurs de véhicules commerciaux.

Que des marchandises réglementées ou nécessitant une licence entrent au Canada :

- espèces menacées;
- textiles, protéines du lait, médicaments;
- marchandises faisant l'objet d'un dumping;
- déchets dangereux;
- marchandises contaminées, comme celles porteuses de la fièvre aphteuse.

Que des importateurs, des transporteurs et des chauffeurs présentent des déclarations erronées (accidentellement ou volontairement) :

- description erronée de marchandises, y compris le pays d'origine, la quantité, la valeur, l'utilisation finale et le classement tarifaire (important pour le ciblage);
- classement tarifaire erroné, surtout pour la mainlevée automatisée;
- calcul erroné des droits.

- L'ADRC utilise le renseignement recueilli auprès d'autres organismes canadiens et internationaux chargés de l'exécution pour détecter les liens entre les importateurs et les organisations criminelles et émettre des « avis de surveillance » afin d'aider les agents à interdire l'entrée des marchandises illégales au Canada.
- Ses ordinateurs contiennent des renseignements détaillés sur les saisies antérieures et d'autres mesures d'exécution.

D'autres améliorations sont nécessaires pour relever les expéditions à risque élevé

8.30 Des responsables à l'Administration centrale et dans les régions établissent, dans le système informatique, des cibles qui signalent les expéditions à risque élevé. Nous avons constaté certaines faiblesses dans le processus de ciblage :

- Décider qui et quoi doit être ciblé n'est pas un processus efficient, car les agents doivent consulter plusieurs systèmes informatiques. Et même alors, l'agent peut ne pas avoir les renseignements qui l'aideraient à effectuer sa tâche, surtout les renseignements concernant les résultats des examens et les résultats des vérifications de l'observation. De plus, le SSMAEC, un système informatique utilisé pour le ciblage, n'est pas convivial.

Pièce 8.4 Chaque expédition qui traverse la frontière présente un risque

Que des marchandises illégales (contrebande) entrent au Canada :
- cocaïne, héroïne, ecstacy, cannabis et autres;
- alcool et tabac;
- pornographie, surtout la pornographie juvénile;
- armes et armes à feu.

Que des personnes inadmissibles entrent au Canada :
- immigrants illégaux dans des conteneurs;
- chauffeurs ayant un casier judiciaire;
- enfants disparus voyageant avec des chauffeurs de véhicules commerciaux.

Que des marchandises réglementées ou nécessitant une licence entrent au Canada :
- espèces menacées;
- textiles, produits du lait, médicaments;
- marchandises faisant l'objet d'un dumping;
- déchets dangereux;
- marchandises contaminées, comme celles porteuses de la fièvre aphteuse.

Que des importateurs, des transporteurs et des chauffeurs présentent des déclarations erronées (accidentellement ou volontairement) :
- description erronée de marchandises, y compris le pays d'origine, la quantité, la valeur, l'utilisation finale et le classement tarifaire (important pour le ciblage);
- classement tarifaire erroné, surtout pour la mainlevée automatisée;
- calcul erroné des droits.

- Le système informatique peut cibler des importateurs particuliers, mais il est difficile de cibler directement des marchandises spécifiques. Pour ce faire, les agents doivent déterminer quels importateurs sont susceptibles d'importer ces marchandises, puis cibler ces importateurs. Cela devient une préoccupation moins grande au fil du temps, car l'Agence exige que les importateurs fournissent d'autres renseignements qui lui permettront de cibler des marchandises bien précises ou elle les y encourage.
- Les études ont démontré que les marchandises de contrebande risquent davantage d'être introduites au Canada par un camionneur que par un importateur. L'Agence utilise son système informatique pour cibler les importateurs qui présentent un risque élevé, mais elle se fie à des systèmes et à des procédés manuels pour cibler les camionneurs « à risque élevé ». Elle évalue présentement les résultats d'un projet pilote faisant appel à son système informatique pour cibler les camionneurs qui présentent un risque élevé.
- L'utilisation efficace des cibles repose fortement sur l'hypothèse que les importateurs décrivent avec précision les marchandises qu'ils importent au Canada. La décision de mainlevée repose sur une description correcte d'une expédition, d'où l'importance d'une telle description. L'Agence croit que la plupart des importateurs se conforment volontairement à cette exigence, mais elle a peu de contrôles en place pour s'assurer que cette information est exacte au moment où les marchandises sont importées.

Le régime d'inspection est stable et flexible

8.31 L'identification des expéditions à risque élevé constitue seulement la première étape du processus d'exécution. La prochaine étape consiste à avoir un régime d'inspection efficace pour examiner les expéditions (voir la pièce 8.3). L'ADRC dispose de trois déclencheurs principaux pour l'examen des marchandises commerciales : les cibles dans le système informatique, les inspections aléatoires décidées par le système et les renvois par un agent.

8.32 L'ADRC utilise une ligne d'inspection primaire où les agents filtrent rapidement les expéditions. Si les documents sont en ordre et si l'agent est convaincu que l'expédition représente un faible risque, celle-ci fait l'objet d'une mainlevée immédiate. S'il y a des problèmes dans les documents ou d'autres indices suggérant que l'expédition doit être examinée, l'agent la renvoie à une équipe chargée de l'inspection secondaire. Cette équipe d'agents dispose de plus de temps pour régler les problèmes dans les documents et décider si l'expédition doit être examinée avant de se voir accorder la mainlevée.

8.33 L'ADRC utilise aussi d'autres techniques pour appuyer les inspections primaire et secondaire.

- L'Agence organise des blitzes, des examens extrêmement focalisés effectués sur une courte période. Plusieurs agents y participent habituellement et plusieurs examens sont alors effectués. Les blitzes sont particulièrement utiles en raison de leur effet dissuasif. Ils permettent aussi d'obtenir d'importants renseignements pour l'établissement de nouvelles cibles.

- L'ADRC a créé des équipes d'intervention mobiles afin d'améliorer l'exécution, particulièrement pour les drogues. Ces équipes sont spécialement formées et elles se déplacent dans les bureaux et d'un bureau à l'autre pour aider d'autres agents.

L'Agence a aussi du matériel spécialisé comme les appareils de radioscopie et le matériel Ionscan qui aident les agents à examiner les expéditions plus efficacement.

8.34 À notre avis, le régime d'inspection de l'ADRC est stable et flexible et bien compris par les employés et les importateurs. Cependant, nous sommes préoccupés par la situation au pont Ambassador à Windsor. Le pont est le poste frontière terrestre le plus achalandé au pays et traite entre 6 000 à 7 000 camions chaque jour de semaine. Les installations pour l'examen des expéditions se trouvent à environ deux kilomètres du pont et l'on doit passer par la ville pour s'y rendre. Les inspecteurs, au pont, renvoient environ un tiers des camions aux installations d'examen, dans la majorité des cas afin de compléter la documentation en vue de la mainlevée de l'expédition. À moins que les agents escortent un camion entre le pont et les installations, ce qui se produit rarement, l'Agence ne peut pas être sûre que le camion se rend directement aux installations ou que personne n'a trafiqué l'expédition. Certaines des expéditions sans escorte peuvent présenter des risques élevés. La direction nous informe qu'elle a pris des mesures afin de corriger immédiatement la situation; elle émettra, à l'intention de tous ses agents, une directive avec des lignes directrices sur la façon de déterminer quelles sont les expéditions à risque élevé, de sorte que les agents sachent quelles expéditions doivent être escortées jusqu'aux installations d'examen. Cette directive comportera aussi certaines politiques et procédures sur la manière d'escorter les expéditions (voir la pièce 8.5).

Le *Plan de gestion de la frontière* énonce les buts et les priorités pour les examens

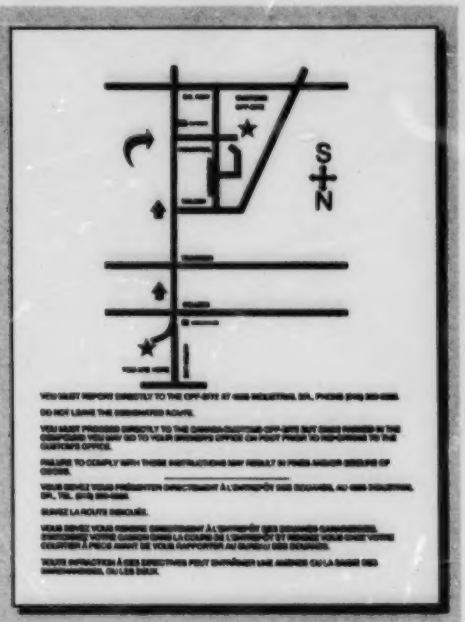
8.35 En 2000, l'ADRC a produit son premier *Plan de gestion de la frontière* dans le cadre du *Plan d'amélioration de l'observation* pour 2000-2001. Le plan énonçait le nombre prévu d'examens à effectuer dans chaque région et fixait les priorités en matière d'examen. Le *Plan de gestion de la frontière* pour 2001-2002 rapporte les résultats de la première année et fixe les buts et les priorités en matière d'examen pour l'année courante. Ce plan constitue une étape importante à la mise en place de l'approche de gestion des risques de l'ADRC, mais il doit être amélioré.

8.36 **Le plan est fondé sur des données incomplètes.** Les renseignements que l'ADRC a recueillis concernant ses activités d'exécution sont difficiles à extraire sous une forme pouvant servir à l'analyse. Les agents des douanes introduisent les résultats de la plupart des examens dans un système informatique et les saisies dans un autre. Les résultats d'autres examens font l'objet de rapports à l'aide d'un système manuel. Regrouper tous ces renseignements et les utiliser pour élaborer un plan exhaustif prend beaucoup de temps et se révèle parfois impossible.

Pièce 8.5 Les installations d'examen de Windsor sont situées à deux kilomètres du pont Ambassador

Au pont Ambassador de Windsor, les chauffeurs reçoivent, à la guérite de la ligne d'inspection primaire, des instructions pour se rendre aux installations d'examen. L'Agence fait confiance aux chauffeurs pour qu'ils se présentent à ces installations.

Dans les circonstances actuelles, l'Agence ne peut pas s'assurer qu'un camion se rend directement à ces installations ou que personne n'a trafiqué l'expédition entre la guérite de la ligne d'inspection primaire et les installations d'examen, à moins que l'on escorte le camion, ce qui arrive rarement.



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

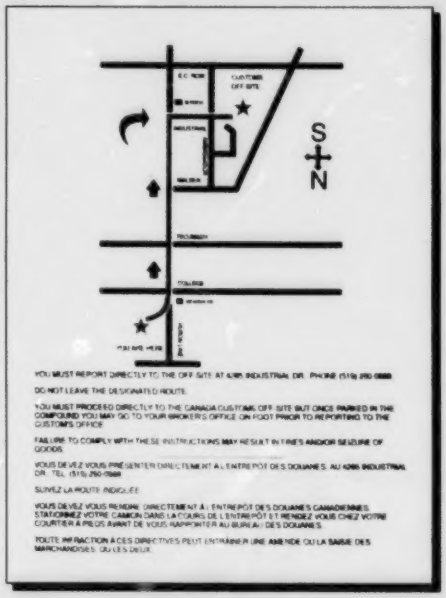
8.37 Arriver à un taux d'examen optimal malgré des ressources limitées. Les examens constituent une partie importante de l'objectif de l'ADRC visant à protéger la société canadienne. Le nombre d'examens effectués varie d'un bureau à l'autre, allant de moins de 0,5 p. 100 des expéditions du secteur commercial dans certains d'entre eux à un peu plus de 3 p. 100 dans d'autres. Le taux d'examen dépend de facteurs comme le type de circulation au bureau, les risques qui ont été signalés, les installations des bureaux et le nombre d'agents disponibles pour les examens. Nous nous attendions à constater un taux d'examen optimal pour chaque bureau, basé sur les risques, et un taux d'examen planifié qui établirait un équilibre entre le taux optimal et les ressources disponibles. Cela permettrait aussi aux gestionnaires de comparer le taux planifié au taux optimal et de rajuster les ressources dans la mesure du possible. Nous avons plutôt constaté que le taux d'examen planifié était basé sur les ressources et les installations disponibles et qu'aucun taux optimal n'avait été fixé.

8.38 Les examens aléatoires sont importants. Les ordinateurs de l'ADRC utilisent des modèles statistiques pour sélectionner les expéditions devant faire l'objet d'examens aléatoires. Cependant, ces modèles n'ont pas été revus depuis un certain temps. Le *Plan de gestion de la frontière* a recommandé que 13 800 examens aléatoires soient effectués en 2000-2001. Nous avons constaté que 11 361 avaient effectivement été effectués, soit un écart en moins de 18 p. 100. Les agents des douanes nous ont dit qu'ils portent moins d'attention aux examens aléatoires qu'aux examens ciblés lorsque d'autres priorités opérationnelles entrent en compte. Ils pensent que les examens

Pièce 8.5 Les installations d'examen de Windsor sont situées à deux kilomètres du pont Ambassador

Au pont Ambassador de Windsor, les chauffeurs reçoivent, à la guérite de la ligne d'inspection primaire, des instructions pour se rendre aux installations d'examen. L'Agence fait confiance aux chauffeurs pour qu'ils se présentent à ces installations.

Dans les circonstances actuelles, l'Agence ne peut pas s'assurer qu'un camion se rend directement à ces installations ou que personne n'a trafiqué l'expédition entre la guérite de la ligne d'inspection primaire et les installations d'examen, à moins que l'on escorte le camion, ce qui arrive rarement.



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

8.37 Arriver à un taux d'examen optimal malgré des ressources limitées. Les examens constituent une partie importante de l'objectif de l'ADRC visant à protéger la société canadienne. Le nombre d'examens effectués varie d'un bureau à l'autre, allant de moins de 0,5 p. 100 des expéditions du secteur commercial dans certains d'entre eux à un peu plus de 3 p. 100 dans d'autres. Le taux d'examen dépend de facteurs comme le type de circulation au bureau, les risques qui ont été signalés, les installations des bureaux et le nombre d'agents disponibles pour les examens. Nous nous attendions à constater un taux d'examen optimal pour chaque bureau, basé sur les risques, et un taux d'examen planifié qui établirait un équilibre entre le taux optimal et les ressources disponibles. Cela permettrait aussi aux gestionnaires de comparer le taux planifié au taux optimal et de rajuster les ressources dans la mesure du possible. Nous avons plutôt constaté que le taux d'examen planifié était basé sur les ressources et les installations disponibles et qu'aucun taux optimal n'avait été fixé.

8.38 Les examens aléatoires sont importants. Les ordinateurs de l'ADRC utilisent des modèles statistiques pour sélectionner les expéditions devant faire l'objet d'examens aléatoires. Cependant, ces modèles n'ont pas été revus depuis un certain temps. Le *Plan de gestion de la frontière* a recommandé que 13 800 examens aléatoires soient effectués en 2000-2001. Nous avons constaté que 11 361 avaient effectivement été effectués, soit un écart en moins de 18 p. 100. Les agents des douanes nous ont dit qu'ils portent moins d'attention aux examens aléatoires qu'aux examens ciblés lorsque d'autres priorités opérationnelles entrent en compte. Ils pensent que les examens

ciblés servent à traiter un risque plus élevé et qu'il est donc plus probable de trouver quelque chose. Même si cela était le cas, les examens aléatoires sont particulièrement importants en raison de leur effet dissuasif. Ils aident à dissuader les importateurs et d'autres personnes d'essayer d'entrer en contrebande des marchandises illégales ou réglementées. Ils peuvent aussi offrir une certaine forme d'assurance à l'ADRC quant aux niveaux d'observation généraux, ainsi que de nouveaux renseignements pour un meilleur ciblage.

Les résultats des examens ne montrent pas si l'approche de l'Agence à l'égard de la gestion des risques fonctionne

8.39 Les résultats des examens et des mesures d'exécution sont des indices importants pour savoir si l'approche à l'égard de la gestion des risques fonctionne. Ils indiquent également si l'ADRC protège les Canadiens efficacement et si les personnes et les marchandises qui franchissent la frontière respectent les lois canadiennes.

8.40 Lorsque nous avons étudié les données sur les examens, nous avons cherché des renseignements qui pouvaient nous indiquer ce qui suit :

- les taux d'examen, y compris le taux d'interception (nombre de saisies effectuées durant les examens);
- le nombre de saisies et la quantité des marchandises saisies;
- si les nouveaux processus visant à accélérer le traitement des expéditions à faible risque avaient libéré des ressources pour l'examen des expéditions à risque élevé;
- si l'Agence effectuait plus d'examens des expéditions à risque élevé (ou des examens plus approfondis) que par le passé;
- si les activités de ciblage amélioré entraînaient davantage de mesures d'exécution;
- une mesure des niveaux d'observation globaux à la frontière.

8.41 Nous avons constaté que l'Agence a des renseignements sur les saisies (voir la pièce 8.6) et informe le Parlement de la valeur des saisies depuis de nombreuses années. Elle a utilisé cette information pour l'aider à identifier les expéditions à risque élevé.

8.42 À de nombreux autres égards, notre examen a révélé des résultats décevants :

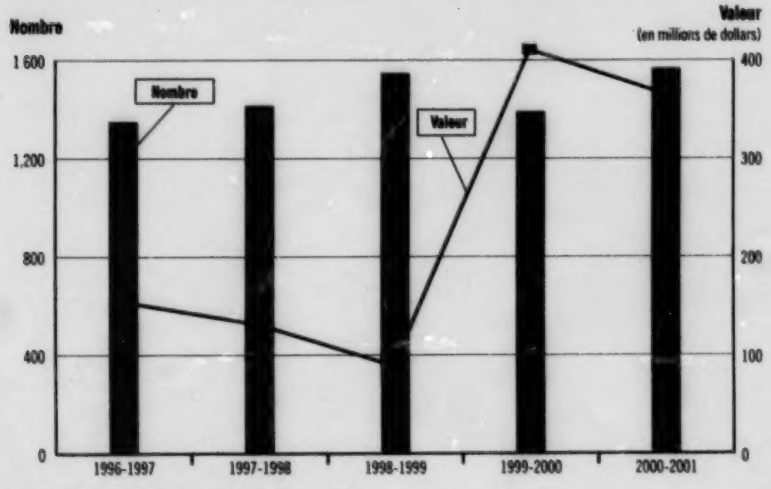
- L'ADRC ne possède des renseignements sur le nombre d'examens effectués, le taux d'interception de ces examens et l'origine des renvois pour chaque examen que pour les trois dernières années. Ces renseignements ne sont pas précis, car ils sont recueillis dans plusieurs systèmes qui ne sont pas intégrés. Cette quantité réduite de renseignements rend difficile l'évaluation des activités d'exécution sur plusieurs années et l'établissement d'objectifs appropriés en matière d'exécution.
- L'ADRC ne sait pas si elle dispose de plus de ressources pour examiner les expéditions à risque élevé, car elle ne recueille pas ce type d'information. Nous pensons qu'elle le devrait puisqu'elle a dit fréquemment qu'il s'agirait là de l'un des résultats de ses efforts visant à accélérer le traitement des expéditions à faible risque.

- L'Agence ne sait pas si elle effectue davantage d'examens d'expéditions à risque élevé (ou des examens plus approfondis) qu'au cours des années précédentes. Elle ne sait pas non plus si ses activités de ciblage améliorées ont mené à davantage de mesures d'exécution. Encore là, l'Agence ne recueille pas ce type d'information.
- L'ADRC dit que, selon ses examens « par sondage », l'observation à la frontière se situe entre 87 et 98 p. 100. Le taux varie selon le mode de transport et l'année où ces échantillonnages ont eu lieu. Ces sondages sont des examens aléatoires dans des bureaux sélectionnés afin de mesurer l'observation à la frontière. Ils permettent d'examiner les documents de mainlevée d'une expédition pour voir s'ils sont complets et s'ils décrivent correctement l'expédition et pour voir si de la drogue ou d'autres produits de contrebande ont été trouvés dans l'expédition. Cependant, les résultats de ces sondages ne sont pas liés aux résultats de la vérification de l'observation, ce qui pourrait fournir une idée plus complète des niveaux d'observation.

8.43 Recommandation. L'Agence devrait :

- améliorer l'efficience du processus de ciblage en s'assurant que les cibleurs ont facilement accès à tous les renseignements pertinents;
- améliorer l'efficacité du processus de ciblage en surveillant plus systématiquement les documents de mainlevée afin de s'assurer qu'ils décrivent bien les marchandises importées au Canada;
- effectuer des inspections aléatoires plus régulièrement et en analyser les résultats plus rigoureusement;
- recueillir les renseignements nécessaires pour évaluer l'efficacité de son approche en matière de gestion des risques, y compris des renseignements montrant si les activités de ciblage permettent d'identifier des expéditions à risque élevé, si les ressources sont utilisées pour examiner les expéditions à risque élevé et si les ressources sont affectées de manière à atteindre un taux d'examen optimal.

Pièce 8.6 Nombre et valeur des saisies commerciales au cours des cinq dernières années



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Réponse de l'Agence. L'Agence continuera d'améliorer l'accessibilité des renseignements de ciblage et étudie actuellement des options en vue d'améliorer le processus de ciblage en mettant à niveau ses systèmes informatiques. Les options actuellement à l'étude comprennent l'amélioration de la capacité de ciblage à la Ligne d'inspection primaire (LIP) et la création de nouvelles interfaces entre les systèmes. La mise en œuvre dépendra de la disponibilité des systèmes et des ressources financières.

L'Agence continue de s'efforcer d'améliorer le contrôle des documents de mainlevée pour s'assurer qu'ils décrivent correctement les marchandises importées. Dans le cadre du *Plan d'action des douanes*, des exigences supplémentaires pour la déclaration des expéditions commerciales seront appliquées afin d'améliorer la capacité de ciblage de l'Agence. Le Régime de sanctions administratives pécuniaires (RSAP), une autre initiative du *Plan d'action des douanes*, permettra d'appuyer le contrôle de la conformité des documents de mainlevée en fournissant le cadre nécessaire à l'émission d'avertissements et de pénalités lorsque des cas de non-conformité sont décelés. La première phase de ces initiatives sera mise en œuvre au printemps de 2002, sous réserve de l'adoption du cadre juridique nécessaire.

L'Agence s'efforcera de veiller à ce que des inspections aléatoires soient menées plus rigoureusement et continuera d'améliorer l'analyse des résultats dans le cadre du plan de gestion de la frontière.

L'Agence étudiera les possibilités d'améliorer les types de renseignements disponibles afin de déterminer l'efficacité de son approche de gestion des risques.

Vérification de l'observation de la part des importateurs

L'ADRC a eu beaucoup de difficultés à mettre en œuvre cette approche

8.44 La vérification de l'observation, qui consiste à s'assurer que les importateurs respectent la législation et la réglementation commerciales relevant des douanes et versent les droits de douane appropriés, est une activité clé du Programme des douanes. Au fil des années, les changements dans les accords commerciaux et les tendances commerciales ont modifié l'objectif de la vérification de l'observation. Aujourd'hui, l'Agence s'applique davantage à s'assurer que les importateurs ont respecté les règles des accords qu'à percevoir des recettes. Les accords réduisent souvent les droits de douane et peuvent même les éliminer. L'Agence doit aussi voir à recueillir les données commerciales exactes dont le gouvernement a besoin pour s'assurer que le Canada respecte les modalités de ces accords commerciaux et pour négocier de nouveaux accords.

8.45 Afin d'accélérer le traitement à la frontière, l'ADRC effectue habituellement la vérification de l'observation une fois que les marchandises sont entrées au pays. Cependant, certains aspects de la vérification de l'observation sont effectués à la frontière, comme l'examen des étiquettes et du marquage des marchandises. Les agents de la vérification utilisent les documents de mainlevée et de déclaration en détail que l'importateur a présentés à l'ADRC. Pour certaines vérifications de l'observation, l'ADRC

évaluera aussi les systèmes de comptabilité des importateurs pour voir s'ils permettent de déclarer les marchandises importées de manière appropriée à l'Agence.

8.46 Le principal objectif du travail de vérification est d'obtenir des réponses à plusieurs ou à l'ensemble des questions suivantes :

- Le classement tarifaire est-il correct?
- La préférence tarifaire appropriée a-t-elle été demandée?
- Les marchandises ont-elles été correctement évaluées?
- Les quantités sont-elles exactes?
- Le pays d'origine est-il correct?
- Tous les permis d'importation nécessaires pour les marchandises ont-ils été reçus?
- Les exigences statistiques en matière de données commerciales ont-elles été respectées?

8.47 Dans le *Schéma directeur 1990*, l'ADRC déclarait qu'elle devait modifier son approche à l'égard de la vérification de l'observation et, depuis 1993, elle y a apporté plusieurs changements. Ces changements ont eu lieu alors que l'organisation elle-même était en pleine transformation (voir la pièce 8.7). Avant 1993, les douanes visaient la vérification des transactions ou des expéditions individuelles. La nouvelle approche a été conçue pour donner une meilleure idée des niveaux globaux d'observation. Pour certains importateurs, cela a signifié une validation périodique complète de leurs systèmes de comptabilité et un examen d'un échantillon de leurs transactions pour s'assurer qu'ils avaient fait leurs déclarations correctement aux douanes. Dans d'autres cas, comme les examens d'un programme particulier, cela a nécessité l'examen de questions spécifiques concernant un certain nombre d'importateurs.

8.48 Alors que l'Agence s'est concentrée particulièrement sur la mise en œuvre de son approche de validation périodique, les examens transactionnels se sont poursuivis jusqu'en 1997 et les examens d'un programme particulier sont devenus de plus en plus importants. Ces examens permettent de déterminer quels sont les secteurs d'inobservation des importateurs qui en font l'objet. Cependant, les résultats de ces examens n'étaient pas analysés sur une base nationale afin de fournir une vue générale de l'observation globale ou de recenser les secteurs d'inobservation susceptibles d'être à risque élevé. De plus, les agents de la vérification nous ont dit qu'ils n'avaient pas reçu de directives appropriées sur la façon d'évaluer les risques dans ces examens et sur le nombre d'examens qu'ils devaient effectuer. Récemment, on a accordé plus d'attention aux examens d'un programme particulier. En juillet 2001, l'Agence a commencé à incorporer les examens d'un programme particulier dans son *Plan de vérification après la mainlevée* de 2001-2002 et à faire état des résultats attendus de toutes les activités de vérification dans les ententes de responsabilisation des gestionnaires et des directeurs responsables.

Pièce 8.7 Changement dans l'approche des douanes pour s'assurer que les importateurs respectent les règles

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Les validations périodiques accomplissent peu et coûtent cher

8.49 Dans notre rapport de 1994, nous avons fait des observations sur l'approche à l'égard de la validation périodique. Nous étions encouragés par la réflexion prospective qu'elle représentait et par les résultats des projets pilotes. Nous avions noté que les douanes s'étaient fixé des objectifs ambitieux pour l'approche, mais qu'elles n'avaient pas de plan détaillé de mise en œuvre pour les guider dans la réalisation de ces objectifs. Dans notre suivi de 1997, nous avons noté que les douanes n'avaient pas fait autant de progrès que prévu.

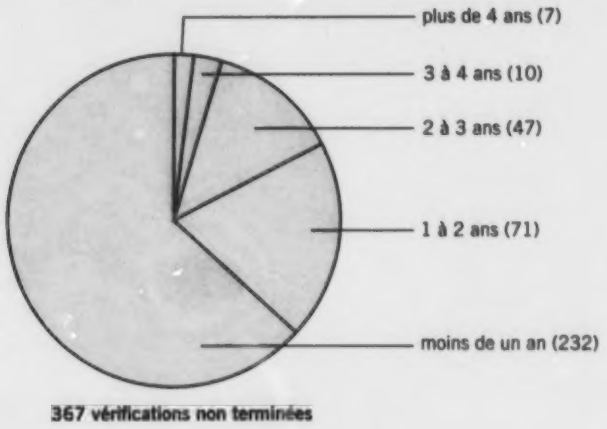
8.50 Cette année, nous avons constaté que les progrès avaient continué d'être lents. À la fin de la première phase du processus de mise en œuvre en 1998, les douanes avaient effectué 53 des 187 validations prévues. Les vérificateurs internes de l'Agence ont signalé qu'à la fin de 1999, 135 validations avaient été menées à bien. Depuis que nous avons débuté cette vérification, l'Agence s'est efforcée de mener à bien les validations. En août 2001, elle avait effectué 374 vérifications et 367 étaient en cours.

8.51 L'ADRC a évalué les 53 validations menées à bien dans la phase I du programme. L'objectif principal était de déterminer jusqu'à quel point les importateurs fournissaient des données commerciales exactes. L'Agence a signalé des taux d'erreur élevés dans le classement (29 p. 100), l'origine (18 p. 100) et l'établissement de la valeur (15 p. 100). Dans certains secteurs, les taux d'erreur étaient supérieurs à 50 p. 100. Plus important encore, 48 des 53 entreprises ayant fait l'objet d'une validation avaient fait des erreurs de classement. L'Agence n'a pas analysé les résultats des validations menées à bien depuis 1998 et ne peut pas dire si l'observation s'est améliorée ou s'est détériorée depuis cette date.

8.52 La durée de chaque validation a été beaucoup plus longue que ce que les douanes avaient prévu. Pour de nombreuses raisons, certaines étant énoncées au paragraphe 8.54, il a fallu jusqu'à trois ans pour terminer 46 des validations. Nous avons calculé depuis combien de temps l'Agence travaille à des validations périodiques qu'elle n'a pas encore terminées. Nous avons constaté que 135 de ces validations durent depuis plus d'un an (voir la pièce 8.8). Ces retards ont entraîné des difficultés et des coûts supplémentaires pour l'ADRC et les importateurs intéressés. L'Agence essaie de remédier à certains de ces retards grâce à une nouvelle approche de vérification dont nous parlons au paragraphe 8.59.

8.53 À notre avis, le concept de la validation périodique est sain, mais l'ADRC a eu de grandes difficultés à l'appliquer comme il se doit. Au bout de six ans et après de nombreux efforts, elle a fait peu de progrès quant à sa façon d'évaluer dans quelle mesure les importateurs respectent les règles. De plus, l'initiative a déçu les agents de la vérification et plusieurs importateurs.

Pièce 8.8 Retards dans l'exécution des validations périodiques



Note : Nombre de vérifications non terminées en août 2001, indiqué entre parenthèses.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Les agents de la vérification ont connu de nombreux problèmes

8.54 Afin de comprendre pourquoi les validations périodiques avaient pris autant de temps, nous avons interrogé des responsables de l'Administration centrale, des agents de la vérification et leurs gestionnaires. En outre, nous avons examiné les rapports de vérification interne et d'autres documents. Nous avons aussi effectué un sondage auprès d'un échantillon d'agents de la vérification dans l'ensemble du Canada. Les résultats des sondages ont confirmé ce que nous avions appris au cours de nos visites dans les bureaux locaux. Les agents de la vérification nous ont dit avoir plusieurs préoccupations :

- La méthodologie pour les validations périodiques était faible. Les lignes directrices et les manuels ne donnaient pas suffisamment d'indications aux agents de la vérification pour les aider à faire le travail. La méthodologie est devenue désuète et les régions ont dû la mettre à jour elles-mêmes, ce qui fait craindre qu'elle ne soit pas appliquée uniformément.
- L'Administration centrale n'a pas fourni en temps opportun des directives sur la façon d'appliquer la méthodologie ou d'interpréter les politiques. Cela a augmenté le temps que les agents de la vérification ont dû consacrer à la validation.
- Il a été difficile pour les agents de la vérification d'obtenir des directives de leurs gestionnaires locaux sur la façon d'effectuer les validations, car les gestionnaires changeaient de postes fréquemment.
- Les agents de la vérification nous ont dit qu'ils n'avaient pas suffisamment d'indications, ni de formation permanente pour les aider à s'adapter à la nouvelle approche. La formation qu'ils ont reçue a souvent été retardée.

- Les agents de la vérification ont peu d'occasions de partager les connaissances et les compétences acquises durant le travail et les meilleures façons de s'acquitter de leurs fonctions. Il s'agit d'une partie importante de l'application d'une nouvelle approche.
- Les agents de la vérification ne recevaient pas de rétroaction et d'instructions régulières de leurs gestionnaires pour les aider à mieux travailler.
- Les importateurs n'avaient pas toujours répondu aux demandes de documents en temps opportun.
- Les agents de la vérification ont eu de la difficulté à obtenir de l'argent pour les déplacements dans le cadre de leurs fonctions.

8.55 La question de la formation soulevée par les agents de la vérification doit être expliquée. La validation périodique exige que les agents aient une bonne connaissance des techniques de vérification, des pratiques comptables et des règlements relatifs aux politiques commerciales afin de pouvoir examiner les systèmes de comptabilité des importateurs comme il se doit et de s'assurer que les importateurs ont suivi les règles. Ils leur faut aussi travailler en équipe. En général, les agents qui ont effectué les examens transactionnels ont eu besoin d'une formation exhaustive en techniques de vérification et en pratiques comptables afin de s'adapter sans problème à la nouvelle approche.

8.56 L'Administration centrale et les bureaux régionaux ont offert une certaine formation aux agents de la vérification, y compris deux cours de comptabilité et de vérification. Mais les agents nous ont dit que cela n'était pas suffisant pour les aider à bien s'acquitter de leurs fonctions. Ils nous ont aussi dit qu'ils n'avaient pas trouvé la formation offerte par l'Administration centrale très efficace. Même si l'Agence a essayé d'affecter ses vérificateurs de l'impôt aux équipes de validation parce qu'ils avaient les connaissances requises en matière de comptabilité et de vérification, ces vérificateurs n'étaient pas toujours disponibles lorsqu'on avait besoin d'eux.

8.57 **Problèmes avec le système informatique national.** Nous avons aussi constaté que le système informatique national permettant de saisir les résultats des vérifications et d'autres renseignements liés au rendement ne satisfait pas aux besoins des gestionnaires et des agents de la vérification de l'observation. Le système est désuet et manque de convivialité. Les agents utilisent divers systèmes locaux qui ne sont pas intégrés. Cela signifie que les agents de la vérification, dans une région, ne peuvent pas consulter des renseignements sur des cas semblables dans d'autres régions pour les aider dans leur travail. L'ADRC a aussi de la difficulté à obtenir une idée précise des niveaux d'observation courants, ainsi qu'à déterminer les secteurs où le risque est le plus élevé et où elle devrait consacrer ses ressources.
En juillet 2001, l'Administration centrale a préparé une analyse de rentabilisation pour un système national qui permettrait de saisir les résultats de toutes les activités de vérification après la mainlevée.

8.58 **Conséquences sur les effectifs.** Les agents de la vérification que nous avons consultés nous ont dit avoir eu d'autres frustrations qui ont affecté leur moral, en plus des problèmes spécifiques que leur pose l'approche de la validation périodique.

- L'ADRC a connu plusieurs réorganisations et restructurations depuis 1990. Les agents de la vérification ont dit ne pas avoir reçu suffisamment de soutien pour les aider à confronter l'incertitude qu'entraînent ces réorganisations.
- De nombreux gestionnaires régionaux occupent des postes intérimaires depuis un certain temps et les agents nous ont dit que cela crée une atmosphère d'instabilité. Au cours des cinq dernières années, 156 personnes ont occupé les 71 postes de gestionnaires des unités de vérification de l'observation, et 115 de ces personnes (74 p. 100) ont occupé ces postes par intérim (voir la pièce 8.9).

8.59 **Une approche révisée et prometteuse.** L'ADRC connaît des problèmes depuis quelque temps avec son approche relative à la validation périodique. En 2000, elle a mis en œuvre un projet pilote pour une nouvelle approche en deux parties visant à vérifier l'observation de la part des importateurs. La nouvelle approche comprend des examens d'évaluation du rendement et un nouveau processus de vérification (voir la pièce 8.10). La formation portant sur la nouvelle approche a été menée à bien pour deux régions durant notre vérification et est prévue cet automne pour quatre autres régions. Les projets pilotes ont été évalués et les résultats sont encourageants. Cependant, étant donné les problèmes éprouvés par l'Agence avec l'approche de validation périodique, nous croyons qu'elle devra faire beaucoup plus cette fois-ci pour que la nouvelle approche réussisse.

Le *Plan de vérification après la mainlevée* a besoin d'être amélioré

8.60 En septembre 2000, l'ADRC a mis en œuvre le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2000-2001, un des trois plans qui appuient le *Plan d'amélioration de l'observation*. Ce plan avait pour but de regrouper toutes les exigences en matière de vérification après la mainlevée et de fixer des priorités nationales. L'Agence a publié le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2001-2002 en juillet 2001.

Pièce 8.9 Roulement dans la direction régionale des unités de vérification de l'observation au cours des cinq dernières années

	6	10	30	4	15	6	71
	18	43	52	11	23	9	156
	13	32	40	9	17	4	115
	72 %	74 %	77 %	82 %	74 %	44 %	74 %

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

8.61 Nous sommes encouragés par la façon dont les plans de l'Agence ont progressé au cours de l'année passée. Cependant, des améliorations supplémentaires sont nécessaires si l'on veut établir une orientation solide pour la vérification de l'observation. Cela inclut les points suivants :

- L'ADRC a besoin de meilleurs renseignements pour recenser les questions ou les tendances auxquelles elle doit se consacrer et déterminer les secteurs prioritaires pour la vérification. Les plans reconnaissent qu'il manque des données essentielles et que les priorités sont basées principalement sur des informations anecdotiques et l'intuition des spécialistes. De meilleurs renseignements devraient inclure les résultats des vérifications, les tendances et les questions relatives à l'observation, les taux d'observation du secteur d'activité, les recettes découlant des vérifications de l'observation et les liens avec les examens à la frontière.

Pièce 8.10 Une nouvelle approche en deux parties remplace la validation périodique

Dans le cadre du *Plan d'amélioration de l'observation*, des changements ont été apportés à la vérification après la mainlevée pour adopter une approche davantage axée sur la gestion des risques. Les vérifications seront centrées sur l'inobservation. Une nouvelle approche en deux parties remplacera la validation périodique :

Évaluation de la conformité douanière

- Elle se fonde sur les connaissances des activités de l'importateur, des registres comptables et des types de transactions d'importation. Cela est important, car elle permet d'identifier les types de transactions dont il faut tenir compte pour recueillir un échantillon adéquat en vue d'un examen.
- Elle exige que les agents de la vérification de l'observation examinent les systèmes administratifs de l'entreprise ainsi que les processus et les contrôles de l'importateur afin de relever les forces et les faiblesses et de déterminer l'étendue de la vérification qui est requise.
- Elle utilise un échantillon beaucoup plus petit que pour la validation périodique. Les résultats d'un échantillon d'entreprises dans les secteurs de marchandises prioritaires permettent de relever les tendances en matière de non-conformité.

Nouveau processus de vérification

- Il est conçu pour axer les efforts sur les risques relevés lors de l'évaluation de la conformité douanière. Il peut viser un seul ou plusieurs programmes. Il s'agit d'une vérification ciblée, qui fournira une approche nationale rationalisée et uniforme pour la vérification.
- Il permet la sélection d'un échantillon adéquat de transactions dans les dossiers de l'ADRC ou de l'importateur, mais la taille de l'échantillon peut varier d'un cas à l'autre. Il faut que les agents de la vérification de l'observation sélectionnent un échantillon approprié en utilisant les lignes directrices élaborées pour les aider.

Des essais de l'évaluation de la conformité douanière et du nouveau processus de vérification ont été menés avec succès dans diverses régions. L'ADRC compte mettre en œuvre l'approche en deux parties dans les régions et élaborer des mesures et des normes de rendement. La formation régionale devait se poursuivre jusqu'à la fin d'octobre 2001. L'ADRC pense pouvoir mettre en œuvre la nouvelle approche en deux parties dans toutes les régions avant la fin de l'année.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

- L'ADRC a connu plusieurs réorganisations et restructurations depuis 1990. Les agents de la vérification ont dit ne pas avoir reçu suffisamment de soutien pour les aider à confronter l'incertitude qu'entraînent ces réorganisations.
- De nombreux gestionnaires régionaux occupent des postes intérimaires depuis un certain temps et les agents nous ont dit que cela crée une atmosphère d'instabilité. Au cours des cinq dernières années, 156 personnes ont occupé les 71 postes de gestionnaires des unités de vérification de l'observation, et 115 de ces personnes (74 p. 100) ont occupé ces postes par intérim (voir la pièce 8.9).

8.59 **Une approche révisée et prometteuse.** L'ADRC connaît des problèmes depuis quelque temps avec son approche relative à la validation périodique. En 2000, elle a mis en œuvre un projet pilote pour une nouvelle approche en deux parties visant à vérifier l'observation de la part des importateurs. La nouvelle approche comprend des examens d'évaluation du rendement et un nouveau processus de vérification (voir la pièce 8.10). La formation portant sur la nouvelle approche a été menée à bien pour deux régions durant notre vérification et est prévue cet automne pour quatre autres régions. Les projets pilotes ont été évalués et les résultats sont encourageants. Cependant, étant donné les problèmes éprouvés par l'Agence avec l'approche de validation périodique, nous croyons qu'elle devra faire beaucoup plus cette fois-ci pour que la nouvelle approche réussisse.

Le *Plan de vérification après la mainlevée* a besoin d'être amélioré

8.60 En septembre 2000, l'ADRC a mis en œuvre le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2000-2001, un des trois plans qui appuient le *Plan d'amélioration de l'observation*. Ce plan avait pour but de regrouper toutes les exigences en matière de vérification après la mainlevée et de fixer des priorités nationales. L'Agence a publié le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2001-2002 en juillet 2001.

Pièce 8.9 Roulement dans la direction régionale des unités de vérification de l'observation au cours des cinq dernières années

	Pacifique	Prairies	Sud de l'Ontario	Nord de l'Ontario	Québec	Atlantique	Total
Nombre de postes de gestionnaires	6	10	30	4	15	6	71
Nombre de personnes qui ont occupé ces postes	18	43	52	11	23	9	156
Nombre de personnes qui ont occupé ces postes de façon intérimaire	13	32	40	9	17	4	115
Pourcentage d'employés intérimaires	72 %	74 %	77 %	82 %	74 %	44 %	74 %

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

8.61 Nous sommes encouragés par la façon dont les plans de l'Agence ont progressé au cours de l'année passée. Cependant, des améliorations supplémentaires sont nécessaires si l'on veut établir une orientation solide pour la vérification de l'observation. Cela inclut les points suivants :

- L'ADRC a besoin de meilleurs renseignements pour recenser les questions ou les tendances auxquelles elle doit se consacrer et déterminer les secteurs prioritaires pour la vérification. Les plans reconnaissent qu'il manque des données essentielles et que les priorités sont basées principalement sur des informations anecdotiques et l'intuition des spécialistes. De meilleurs renseignements devraient inclure les résultats des vérifications, les tendances et les questions relatives à l'observation, les taux d'observation du secteur d'activité, les recettes découlant des vérifications de l'observation et les liens avec les examens à la frontière.

Pièce 8.10 Une nouvelle approche en deux parties remplace la validation périodique

Dans le cadre du *Plan d'amélioration de l'observation*, des changements ont été apportés à la vérification après la mainlevée pour adopter une approche davantage axée sur la gestion des risques. Les vérifications seront centrées sur l'inobservation. Une nouvelle approche en deux parties remplacera la validation périodique :

Évaluation de la conformité douanière

- Elle se fonde sur les connaissances des activités de l'importateur, des registres comptables et des types de transactions d'importation. Cela est important, car elle permet d'identifier les types de transactions dont il faut tenir compte pour recueillir un échantillon adéquat en vue d'un examen.
- Elle exige que les agents de la vérification de l'observation examinent les systèmes administratifs de l'entreprise ainsi que les processus et les contrôles de l'importateur afin de relever les forces et les faiblesses et de déterminer l'étendue de la vérification qui est requise.
- Elle utilise un échantillon beaucoup plus petit que pour la validation périodique. Les résultats d'un échantillon d'entreprises dans les secteurs de marchandises prioritaires permettent de relever les tendances en matière de non-conformité.

Nouveau processus de vérification

- Il est conçu pour axer les efforts sur les risques relevés lors de l'évaluation de la conformité douanière. Il peut viser un seul ou plusieurs programmes. Il s'agit d'une vérification ciblée, qui fournira une approche nationale rationalisée et uniforme pour la vérification.
- Il permet la sélection d'un échantillon adéquat de transactions dans les dossiers de l'ADRC ou de l'importateur, mais la taille de l'échantillon peut varier d'un cas à l'autre. Il faut que les agents de la vérification de l'observation sélectionnent un échantillon approprié en utilisant les lignes directrices élaborées pour les aider.

Des essais de l'évaluation de la conformité douanière et du nouveau processus de vérification ont été menés avec succès dans diverses régions. L'ADRC compte mettre en œuvre l'approche en deux parties dans les régions et élaborer des mesures et des normes de rendement. La formation régionale devait se poursuivre jusqu'à la fin d'octobre 2001. L'ADRC pense pouvoir mettre en œuvre la nouvelle approche en deux parties dans toutes les régions avant la fin de l'année.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

- L'Agence a besoin de meilleurs renseignements sur les antécédents des importateurs. À l'heure actuelle, elle décide des secteurs prioritaires sur lesquels elle doit se concentrer et sélectionne au hasard les importateurs dans ces secteurs pour les fins de la vérification. Si elle en savait plus sur les importateurs, elle pourrait sélectionner ceux qui auront probablement moins tendance à respecter les lois.
- Les plans ne prévoient pas le traitement global auquel s'attend l'ADRC, qui lui permettrait d'être suffisamment sûre que les importateurs respectent les règles.
- L'Agence base le nombre de vérifications qu'elle planifie principalement sur le nombre d'agents disponibles pour exécuter le travail.
- L'ADRC a besoin de normes nationales suffisantes pour que les vérifications de tous les importateurs soient uniformes, au niveau de la qualité comme au niveau de la détermination des risques d'inobservation.

8.62 Nous avons comparé les résultats effectivement obtenus dans le cadre de la nouvelle approche pour 2000-2001 aux résultats prévus. Jusqu'au 31 mars 2001, les agents de la vérification ont effectué seulement 53 p. 100 des vérifications prévues, soit 59 p. 100 de la valeur des importations que l'Agence désirait traiter (voir la pièce 8.11). Des vérifications non terminées ont été reportées en 2001-2002. Cela compromet le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2001-2002 en raison du glissement. L'Agence se doit de mieux analyser la raison pour laquelle elle n'atteint pas ses objectifs et d'élaborer une stratégie et un plan réalistes qui l'aideront à effectuer un nombre de vérifications approprié.

8.63 **Recommandation.** L'Agence devrait :

- recueillir les renseignements nécessaires pour évaluer l'efficacité de toutes les activités de vérification de l'observation et établir des objectifs pour les activités futures qui lui permettront de s'assurer que les importateurs respectent les règles;

Pièce 8.11 Vérifications prévues et terminées dans les secteurs prioritaires en 2000-2001

	Vérifications*	Valeur des importations (en millions de dollars)	Pourcentage de la valeur des importations
Valeur totale des importations	–	23 986	100
Vérifications prévues	152	3 141	13
Vérifications terminées	80	1 862	8
Pourcentage des vérifications terminées	53 %	59 %	–

*Vérifications des importateurs sélectionnés dans les secteurs prioritaires, qui comprennent l'acier, les textiles et les vêtements, les chaussures et les contingents tarifaires pour les protéines du lait et la volaille.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

- L'Agence a besoin de meilleurs renseignements sur les antécédents des importateurs. À l'heure actuelle, elle décide des secteurs prioritaires sur lesquels elle doit se concentrer et sélectionne au hasard les importateurs dans ces secteurs pour les fins de la vérification. Si elle en savait plus sur les importateurs, elle pourrait sélectionner ceux qui auront probablement moins tendance à respecter les lois.
- Les plans ne prévoient pas le traitement global auquel s'attend l'ADRC, qui lui permettrait d'être suffisamment sûre que les importateurs respectent les règles.
- L'Agence base le nombre de vérifications qu'elle planifie principalement sur le nombre d'agents disponibles pour exécuter le travail.
- L'ADRC a besoin de normes nationales suffisantes pour que les vérifications de tous les importateurs soient uniformes, au niveau de la qualité comme au niveau de la détermination des risques d'inobservation.

8.62 Nous avons comparé les résultats effectivement obtenus dans le cadre de la nouvelle approche pour 2000-2001 aux résultats prévus. Jusqu'au 31 mars 2001, les agents de la vérification ont effectué seulement 53 p. 100 des vérifications prévues, soit 59 p. 100 de la valeur des importations que l'Agence désirait traiter (voir la pièce 8.11). Des vérifications non terminées ont été reportées en 2001-2002. Cela compromet le *Plan de vérification après la mainlevée* pour 2001-2002 en raison du glissement. L'Agence se doit de mieux analyser la raison pour laquelle elle n'atteint pas ses objectifs et d'élaborer une stratégie et un plan réalistes qui l'aideront à effectuer un nombre de vérifications approprié.

8.63 **Recommandation.** L'Agence devrait :

- recueillir les renseignements nécessaires pour évaluer l'efficacité de toutes les activités de vérification de l'observation et établir des objectifs pour les activités futures qui lui permettront de s'assurer que les importateurs respectent les règles;

Pièce 8.11 Vérifications prévues et terminées dans les secteurs prioritaires en 2000-2001

Valeur totale des importations	–	23 986	100
Vérifications prévues	152	3 141	13
Vérifications terminées	80	1 862	8
Pourcentage des vérifications terminées	53 %	59 %	–

*Vérifications des importateurs sélectionnés dans les secteurs prioritaires, qui comprennent l'acier, les textiles et les vêtements, les chaussures et les contingents tarifaires pour les protéines du lait et la volaille.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

- analyser les résultats des validations périodiques menées à bien et déterminer si l'observation s'est améliorée ou détériorée depuis 1998;
- analyser les résultats des examens d'un programme particulier menés à bien afin de répertorier les secteurs à risque élevé de non-conformité;
- s'assurer que la formation offerte aux agents de la vérification de l'observation, particulièrement dans les secteurs de la comptabilité et de la vérification, est appropriée, donnée en temps opportun et évaluée pour en déterminer l'efficacité;
- élaborer un système informatique national pour saisir les résultats de toutes les activités de vérification après la mainlevée;
- élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre la nouvelle approche en deux parties permettant de vérifier l'observation des importateurs, y compris l'élaboration de méthodes, la formation et un appui continu aux agents.

Réponse de l'Agence. L'Agence est d'accord avec la recommandation. La mise en œuvre du *Plan d'amélioration de l'observation* en avril 2000 a permis d'appliquer une approche basée sur le risque, intégrée et complète à l'égard de l'observation pour tous les programmes des douanes. Au fur et à mesure de l'évolution de ce processus, l'Agence sera en mesure d'assurer l'efficacité de toutes ses activités de vérification de l'observation et de se fixer des buts pour ses activités futures.

Afin d'aider dans ce processus, l'Agence continuera de saisir le résultat de toutes les activités de vérification après la mainlevée et d'en assurer le suivi. L'Agence contrôlera et analysera ces données à mesure qu'elle avancera dans le processus du *Plan d'amélioration de l'observation* afin de s'assurer que ses efforts d'amélioration et de soutien de l'observation sont efficaces.

L'Agence a commencé à élaborer deux solutions systémiques, à court terme et à long terme, qui lui permettront de saisir et d'analyser les résultats de toutes les activités de vérification après la mainlevée, y compris les examens d'un programme particulier. La conception et la mise en œuvre de la nouvelle solution systémique à long terme se fera sous réserve de la disponibilité des systèmes et des ressources financières.

L'Agence a créé un groupe de travail national sur la formation et l'apprentissage, qui se compose de spécialistes fonctionnels des régions et de l'Administration centrale, afin d'orienter l'élaboration future d'un programme national de base pour les agents de la vérification de l'observation (AVO) et les agents des services à la clientèle (ASC) sur toutes les questions relatives aux échanges commerciaux et aux douanes. Dans le cadre de ce programme de travail :

- L'Agence finalisera et distribuera un nouveau cours d'introduction national générique, destiné aux AVO, intitulé « Introduction aux services commerciaux », qui sera utilisé dans les régions en 2001-2002.
- L'Agence a commencé à évaluer un cours d'enseignement individuel de base de comptabilité et l'adaptera aux besoins des AVO. Elle étudiera aussi divers autres cours de comptabilité et de vérification ou validation sur place afin de déterminer ceux qui conviennent le mieux aux AVO.

- L'Agence élaborera, en 2002-2003, un programme de base et une stratégie d'apprentissage à long terme pour les agents de la vérification de l'observation, principaux, intermédiaires et débutants, afin que la formation offerte aux AVO soit appropriée, donnée en temps opportun et évaluée pour en déterminer l'efficacité.

L'Agence élaborera un plan d'action d'ici la fin de décembre 2001 pour la mise en œuvre de la nouvelle approche en deux parties visant la vérification de l'observation de la part des importateurs. Ce plan d'action sera contrôlé afin d'assurer l'efficacité continue des processus de vérification.

Mainlevée des expéditions

Les expéditions font dorénavant l'objet de mainlevées plus rapides à la frontière

8.64 Le *Schéma directeur 1990* énonce plusieurs façons qui auraient dû permettre aux douanes de rationaliser le traitement des marchandises commerciales :

- offrir davantage d'options de services pour satisfaire aux besoins individuels des importateurs;
- accroître le recours à l'échange de données informatisé (EDI) pour communiquer des renseignements relatifs à la mainlevée et à la déclaration en détail aux clients et en recevoir;
- exiger des importateurs qu'ils envoient des renseignements aux fins de l'examen des douanes avant l'arrivée de l'expédition pour que le traitement de l'expédition puisse se faire plus rapidement;
- enregistrer certains importateurs réguliers et préapprouver leurs importations de marchandises spécifiques;
- améliorer leurs capacités d'exécution afin de pouvoir effectuer des inspections d'une manière plus efficiente.

8.65 L'ADRC s'est acquittée avec succès de ces aspects du *Schéma directeur*. Un grand nombre d'expéditions commerciales sont dorénavant dédouanées à la frontière en moins de cinq minutes, si tout est normal. En particulier, les importateurs préapprouvés et ceux qui communiquent les renseignements requis à l'ADRC avant l'arrivée de l'expédition connaissent peu de retard dans leurs expéditions. La plupart des retards à la frontière se produisent parce que les importateurs n'ont pas leurs documents prêts à l'arrivée de l'expédition ou en raison d'embouteillages à la frontière.

8.66 Dans la plupart des cas, le problème des embouteillages à la frontière échappe au contrôle de l'Agence; il découle d'une saturation des routes, des ponts et des aéroports. Ce problème est plus aigu dans le Sud de l'Ontario où tous les passages routiers au Canada se font en traversant un pont ou un tunnel. Ces postes frontières sont ceux qui ont le plus de circulation. Par exemple, environ 2 000 camions entrent au Canada tous les jours en passant par le pont Peace à Fort Erie et ils doivent partager le pont avec les touristes et les Canadiens qui reviennent au pays.

Réalisations importantes

8.67 L'ADRC répond maintenant mieux aux besoins individuels des importateurs en leur offrant plusieurs options pour la mainlevée de leurs marchandises :

- déclaration en détail complète et paiement de tous les droits et taxes au moment de la mainlevée;
- mainlevée avec documentation minimale, suivie d'une déclaration en détail complète dans les cinq jours suivant la mainlevée;
- transmission des données sur l'expédition avant son arrivée, suivie d'une déclaration en détail complète dans les cinq jours suivant la mainlevée;
- autorisation préalable pour certains importateurs d'importer des marchandises spécifiques à tout moment, avec une déclaration en détail complète dans les cinq jours suivant la mainlevée.

8.68 Environ 65 p. 100 des mainlevées et 98 p. 100 des déclarations en détail sont dorénavant traitées par EDI. Cela est plus efficient pour l'ADRC et améliore son service aux importateurs et aux courtiers. Par exemple, la norme de service de l'ADRC pour les mainlevées sur papier est de deux heures mais de 45 minutes pour les mainlevées par EDI.

Il faut que la mainlevée automatisée soit mieux contrôlée

8.69 Un des avantages de la transmission électronique d'information en provenance des importateurs est que l'Agence peut utiliser ses ordinateurs pour analyser cette information. L'efficience s'en trouve accrue et le temps des agents est libéré pour d'autres activités importantes. L'ADRC utilise ses ordinateurs pour recommander que les marchandises fassent l'objet d'une mainlevée dans le cas d'environ 18 p. 100 de toutes les expéditions. C'est ce que l'on appelle la mainlevée automatisée.

8.70 Les importateurs envoient les renseignements requis à l'ADRC par voie électronique, y compris le classement tarifaire des marchandises qu'ils importent. Les ordinateurs de l'Agence vérifient que l'importateur est admissible à la mainlevée automatisée et que les marchandises peuvent être importées au Canada. Si l'expédition est déjà arrivée, l'ordinateur accorde la mainlevée des marchandises. Si elle n'est pas arrivée, l'ordinateur recommande que les marchandises fassent l'objet d'une mainlevée et, à l'arrivée de l'expédition, un agent décide s'il accorde la mainlevée des marchandises immédiatement ou les examine d'abord.

8.71 L'ADRC décide quels importateurs sont admissibles à la mainlevée automatisée en se basant sur leurs antécédents en matière d'observation. Nous avons constaté que les procédures qu'elle suit pour prendre cette décision ne sont pas aussi minutieuses qu'elles devraient l'être. Par exemple, elle ne tient pas compte des résultats des vérifications de l'observation visant un importateur alors que ces vérifications sont importantes pour savoir dans quelle mesure l'importateur a respecté les règles. De plus, l'ADRC n'assujettit pas les importateurs admissibles à des examens réguliers pour s'assurer que leurs antécédents en matière d'observation n'ont pas été entachés.

8.72 **Recommandation.** L'Agence devrait examiner systématiquement les antécédents des importateurs qui bénéficient de privilèges de mainlevée spéciaux, y compris la mainlevée automatisée.

Réponse de l'Agence. L'Agence continuera de s'efforcer d'assurer l'examen systématique des antécédents en matière d'observation des importateurs qui bénéficient de privilèges de mainlevée spéciaux, y compris la mainlevée automatisée.

Un plan d'action visant à améliorer le processus d'autorisation et le contrôle des programmes de mainlevée spéciaux est en voie d'élaboration.

L'Agence continuera d'examiner les antécédents en matière d'observation des clients du Programme d'autocotisation des douanes (PAD) dans le cadre du processus de demande de participation et d'agrément. Dès qu'un client est agréé par le PAD, l'Agence contrôle systématiquement son observation. Un nouveau système de profil client est en cours d'élaboration pour appuyer cette nouvelle fonction de contrôle. La première version de ce nouveau système est prévue pour décembre 2001.

Mesure du rendement

Le nouveau rapport sur le rendement fournit davantage d'information

8.73 L'objectif global du Programme des douanes est de « protéger la société canadienne et promouvoir la compétitivité du Canada en facilitant le commerce international et le tourisme, tout en assurant une gestion responsable de la frontière ». Nous nous attendions à trouver des mesures du rendement qui montrent clairement dans quelle mesure l'Agence atteint ses objectifs.

8.74 Nous avons constaté que les rapports sur le rendement à ce jour concernant les aspects commerciaux du Programme des douanes sont limités. L'Agence a fourni des renseignements sur les volumes de transactions traitées et la valeur totale des saisies, ainsi que des mises à jour sur des initiatives spécifiques. Il n'y a eu aucune mesure du rendement qui montre dans quelle mesure elle protège la société canadienne et favorise la compétitivité du Canada.

8.75 Dans le cadre de la législation qui a permis de créer l'Agence, le Parlement a exigé que celle-ci fasse rapport annuellement sur la mesure dans laquelle elle atteint ses objectifs. Au moment de notre vérification, l'Agence préparait son premier rapport sur le rendement qui devait contenir des renseignements sur le Programme des douanes. Le rapport sur le rendement de l'Agence inclura notre évaluation de ces renseignements.

8.76 L'Agence a établi cinq mesures du rendement de haut niveau pour le Programme des douanes et s'est notée elle-même quant à l'exécution de ces mesures. Elle a expliqué comment elle en était arrivée à ces notes et les a appuyées par des renseignements quantitatifs lorsque cela était possible. Cependant, l'Agence reconnaît qu'elle ne recueille pas suffisamment de renseignements pour analyser de façon systématique si elle atteint ses objectifs dans le cadre du Programme des douanes.

8.77 **Mesure des niveaux d'observation du début à la fin.** Le fait de mesurer les niveaux d'observation globalement et par secteur d'activité permettrait de bien évaluer la façon dont l'ADRC s'acquitte de ses fonctions dans le cadre du Programme des douanes. L'ADRC mesure déjà les niveaux d'observation à la frontière au moyen de ses « sondages ». Ces renseignements pourraient être élargis afin d'inclure les niveaux d'observation mesurés dans le cadre des activités de vérification de l'observation. Une mesure intégrée pour les deux aspects du Programme des douanes offrirait un niveau d'observation global indiquant jusqu'à quel point les importateurs respectent les règles. Elle signalerait aussi les secteurs de non-conformité, ce qui aiderait les douanes à mieux cibler leurs efforts à la frontière et les efforts de la vérification de l'observation. La comparaison des niveaux d'observation sur plusieurs années permettrait d'indiquer si les activités de l'Agence visant à traiter les secteurs d'inobservation relevés ont permis d'améliorer l'observation.

La détermination des attentes fait partie du processus

8.78 Une grande partie de la mesure du rendement consiste à déterminer les attentes et à évaluer le rendement réel par rapport à ces attentes. Les attentes concrètes en matière de rendement indiquent l'orientation désirée et la « proportion » des résultats désirés que l'on veut atteindre. Sans une telle indication de la « proportion », il est impossible d'évaluer si les réalisations signalées sont appropriées, sont la preuve des progrès réalisés ou correspondent totalement aux attentes.

8.79 Le nouveau *Plan d'amélioration de l'observation* établit les attentes quant au nombre d'examens, de vérifications de l'observation et de mesures du service à la clientèle. Il est important que l'ADRC présente ses résultats réels comparativement à ses attentes et explique les écarts, et elle a commencé à le faire.

8.80 La pièce 8.12 fait état de certaines des mesures auxquelles ont recours d'autres services douaniers pour montrer leurs résultats. Ces organismes déterminent aussi des attentes en matière de rendement qui utilisent ces mesures et préparent un rapport chaque année précisant s'ils ont atteint leurs objectifs. S'ils n'y sont pas parvenus, ils expliquent pourquoi.

8.81 **Recommandation.** L'Agence devrait établir les mesures détaillées du rendement nécessaires pour démontrer qu'elle atteint ses objectifs dans le cadre du Programme des douanes. Elle devrait déterminer ses attentes pour chacune des mesures et recueillir les renseignements appropriés, lui permettant d'évaluer le rendement réel par rapport à ces attentes.

Réponse de l'Agence. L'Agence reconnaît l'importance de mettre en place et d'utiliser des mesures du rendement significatives et cela continue d'être une priorité pour le Programme des douanes.

Les douanes participent à la mise en œuvre, à l'échelle de l'Agence, de la méthode de la Fiche d'évaluation équilibrée, ce qui permettra d'améliorer la gestion du rendement de ses programmes. La validation des sources de données existantes, l'identification des irrégularités dans les données et la

détermination des possibilités d'améliorer l'utilisation et la validité des données afin d'évaluer les réalisations en matière de rendement par rapport à nos attentes font partie intégrante de cet exercice.

Pièce 8.12 Quelques mesures de rendement et cibles utilisées par d'autres services douaniers

Mesures de rendement	Cibles
Service des douanes de l'Australie	
• Taux de déclarations d'importation transmises par voie électronique traitées en moins de 15 minutes	97 %
• Taux de déclarations d'importation transmises en personne pour lesquelles un avis de paiement est remis moins de quatre heures après la réception de la déclaration complète et exacte par les douanes	97 %
• Tendances dans le nombre et le poids des saisies de drogues illicites	Poids et nombre de saisies
• Tendances dans le nombre de détections ou de saisies d'autres importations prohibées	Nombre de détections et de saisies
• Disponibilité des systèmes électroniques pour les clients des douanes	99 %
• Taux des déclarations de fret assujetties aux processus de protection des recettes	100 %
• Recettes totales assujetties à une vérification de la conformité par rapport à la responsabilité des recettes totales	15 %
• Rajustements découlant des vérifications de la conformité	Recouvrements : 20 M$ Remboursements : 2 M$
Services des douanes des États-Unis	
• Pourcentage de conformité des transactions commerciales	90 %
• Pourcentage de conformité des transactions des industries visées	95 %
• Pourcentage de conformité des transactions ALENA	95 %
• Pourcentage du taux de conformité pour la précision des statistiques clés	90 %
• Taux de conformité pour la perception des recettes	99 %
• Nombre accru de comptes d'importateurs gérés à l'échelle nationale	800 avant 2004-2005
• Nombre accru de lignes déclarées dans le Automated Entry System (AES)	16,6 millions avant 2003-2004
• Nombre et taux accrus de participants au AES	nombre et %
• Nombre et quantité accrus de saisies de stupéfiants	nombre et quantité

Source : Adapté du Plan stratégique du Service des douanes des États-Unis pour 2000-2005 et du rapport annuel du Service des douanes de l'Australie 1999-2000

détermination des possibilités d'améliorer l'utilisation et la validité des données afin d'évaluer les réalisations en matière de rendement par rapport à nos attentes font partie intégrante de cet exercice.

Pièce 8.12 Quelques mesures de rendement et cibles utilisées par d'autres services douaniers

Service des douanes de l'Australie	
• Taux de déclarations d'importation transmises par voie électronique traitées en moins de 15 minutes	97 %
• Taux de déclarations d'importation transmises en personne pour lesquelles un avis de paiement est remis moins de quatre heures après la réception de la déclaration complète et exacte par les douanes	97 %
• Tendances dans le nombre et le poids des saisies de drogues illicites	Poids et nombre de saisies
• Tendances dans le nombre de détections ou de saisies d'autres importations prohibées	Nombre de détections et de saisies
• Disponibilité des systèmes électroniques pour les clients des douanes	99 %
• Taux des déclarations de fret assujetties aux processus de protection des recettes	100 %
• Recettes totales assujetties à une vérification de la conformité par rapport à la responsabilité des recettes totales	15 %
• Rajustements découlant des vérifications de la conformité	Recouvrements : 20 M$ Remboursements : 2 M$
Services des douanes des États-Unis	
• Pourcentage de conformité des transactions commerciales	90 %
• Pourcentage de conformité des transactions des industries visées	95 %
• Pourcentage de conformité des transactions ALENA	95 %
• Pourcentage du taux de conformité pour la précision des statistiques clés	90 %
• Taux de conformité pour la perception des recettes	99 %
• Nombre accru de comptes d'importateurs gérés à l'échelle nationale	800 avant 2004-2005
• Nombre accru de lignes déclarées dans le Automated Entry System (AES)	16,6 millions avant 2003-2004
• Nombre et taux accrus de participants au AES	nombre et %
• Nombre et quantité accrus de saisies de stupéfiants	nombre et quantité

Source : Adapté du Plan stratégique du Service des douanes des États-Unis pour 2000-2005 et du rapport annuel du Service des douanes de l'Australie 1999-2000

Le *Plan d'action* est tourné vers l'avenir

8.82 *Investir dans l'avenir : le Plan d'action des douanes — 2000-2004* est le plan de l'ADRC qui servira à modifier le Programme des douanes à court terme. Ce plan possède deux caractéristiques principales : des processus fondés sur le risque à l'intention des voyageurs et des commerçants ainsi qu'un régime de sanctions équitable et efficace. Les processus fondés sur le risque visent à simplifier le passage à la frontière des personnes et des marchandises à faible risque et à resserrer les contrôles pour les personnes et les marchandises à risque élevé.

8.83 Le *Plan d'action des douanes* mise sur de nombreux concepts présentés dans le *Schéma directeur 1990*. Par exemple, le *Schéma directeur* proposait l'élaboration d'un nouveau régime de sanctions plus équitable et plus rapide à appliquer. L'Agence a conçu un Régime de sanctions administratives pécuniaires (RSAP) dans le cadre du *Plan d'action des douanes* et a déposé les dispositions législatives nécessaires au Parlement à des fins d'approbation.

La vérification de l'observation est essentielle pour le Programme d'autocotisation des douanes

8.84 Dans le cadre des processus fondés sur le risque, l'ADRC planifie la mise en œuvre du Programme d'autocotisation des douanes (PAD). Le PAD modifie considérablement la façon dont fonctionne l'Agence aux postes frontaliers terrestres (voir la pièce 8.13). Les importateurs, les transporteurs et les chauffeurs présenteront une demande de participation pour obtenir les privilèges du PAD et seront approuvés s'ils représentent un faible risque. Le processus d'approbation fournira davantage de renseignements à l'Agence sur ceux qui traversent la frontière.

8.85 L'ADRC utilisera un processus différent à la frontière pour les importateurs agréés par le PAD. Les agents des douanes s'assureront que l'importateur, le transporteur et le chauffeur sont agréés par le PAD et décideront s'il y a lieu d'examiner l'expédition. L'agent enregistrera le fait que les marchandises ont franchi la frontière, mais il n'accordera pas de mainlevée; celle-ci sera considérée accordée uniquement lorsque l'importateur recevra les marchandises. Les importateurs agréés présenteront une déclaration en détail une fois par mois pour toutes les marchandises qu'ils auront importées au Canada. L'Agence a déjà fait l'essai d'un bon nombre des caractéristiques clés de l'initiative du PAD.

8.86 Le régime de vérification de l'observation est essentiel dans le contexte du PAD. Alors que l'Agence continuera d'effectuer des examens aléatoires à la frontière, elle mènera la plupart des travaux de vérification après l'entrée des marchandises au Canada, à l'aide des renseignements fournis par l'importateur. Plus tôt dans le chapitre, nous avons mentionné que l'ADRC connaît toujours des difficultés avec son régime de vérification de l'observation. La nouvelle approche en deux parties qu'elle essaie n'a pas été éprouvée (voir la pièce 8.10). Nous craignons donc que l'ADRC ne mette en œuvre le PAD avant que son régime de vérification de l'observation ne soit solidement établi.

Pièce 8.13 Programme d'autocotisation des douanes de l'Agence

Le Programme d'autocotisation des douanes (PAD) permet aux importateurs agréés d'obtenir la mainlevée et de présenter une déclaration en détail de leurs expéditions commerciales plus rapidement. Certains aspects de l'initiative exigent quelques modifications à la *Loi sur les douanes*, lesquelles font partie du projet de loi S-23, qui a été déposé à la Chambre des communes. L'Agence examine les demandes de participation et espère mettre en œuvre le PAD pour les expéditions commerciales lorsque les modifications législatives seront approuvées.

Objectif

- Offrir une procédure de mainlevée simplifiée à la frontière pour les expéditions à faible risque.
- Éliminer le besoin de confirmer les expéditions cinq jours après la mainlevée.
- Traiter une déclaration mensuelle de l'importateur.
- Libérer les ressources de l'Agence pour axer les efforts sur les expéditions à risque élevé.

Processus

- Lorsqu'une expédition PAD traverse la frontière, l'Agence enregistre l'importateur, le transporteur et le chauffeur. L'Agence n'a pas à accorder la mainlevée.
- Les importateurs déclareront toutes leurs importations et acquitteront les droits et les taxes exigibles une fois par mois.

Conditions

- Les importateurs, les transporteurs et les chauffeurs doivent présenter une demande de participation à l'Agence pour être admissibles au PAD.
- Les importateurs doivent avoir de bons antécédents en matière d'observation et compter de nombreuses expéditions à faible risque.
- Les transporteurs et les chauffeurs doivent avoir de bons antécédents en matière d'observation.
- Les importateurs et les transporteurs doivent démontrer qu'ils possèdent les systèmes administratifs nécessaires pour faire le suivi des marchandises importées et des expéditions et pour présenter les déclarations en détail.
- Aucune autre entité publique n'exige de licence pour l'expédition.

Vérification

- Les expéditions PAD peuvent faire l'objet d'une inspection aléatoire à la frontière.
- Les unités de vérification de l'observation dans les régions évalueront les systèmes de comptabilité, les livres et les registres des importateurs pour s'assurer de leur conformité.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Conclusion

8.87 Le Programme des douanes de l'ADRC a connu de nombreux changements au cours de la dernière décennie. Malgré la forte hausse du volume des importations commerciales découlant de l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ADRC n'a pas augmenté les ressources qu'elle utilise pour la prestation du Programme des douanes. Elle a plutôt cherché des façons d'améliorer son efficience tout en protégeant la société canadienne.

8.88 À notre avis, le *Schéma directeur 1990* et le *Plan d'action 2000* comportent de nombreuses bonnes idées pour aider l'ADRC à atteindre ses objectifs. Nous croyons que l'Agence a connu du succès avec les initiatives du *Schéma directeur* visant à accélérer la mainlevée des expéditions à la frontière. Nous constatons aussi qu'elle a travaillé fort pour améliorer son programme d'exécution, mais qu'elle a toujours d'importants défis à relever. L'ADRC doit notamment améliorer le ciblage des expéditions à risque élevé et démontrer que l'approche de la gestion des risques fonctionne. Enfin, nous croyons que l'Agence a eu de la difficulté à mettre en œuvre son approche pour la vérification de l'observation des importateurs et qu'elle doit se concentrer davantage sur cette nouvelle approche.

8.89 L'ADRC ne fournit toujours pas suffisamment de renseignements au Parlement et à la population canadienne sur le rendement du Programme des douanes. Le nouveau rapport de rendement de l'Agence est prometteur, mais l'ADRC doit recueillir et analyser davantage de données concrètes pour démontrer qu'elle atteint les objectifs du Programme des douanes.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre évaluation avait pour objectif :

- de déterminer si le régime d'inspection et la stratégie de gestion des risques de l'ADRC pour l'identification et le ciblage des expéditions à risque élevé ont été conçus, mis en œuvre et contrôlés de façon satisfaisante afin de respecter son objectif de protection de la société et des industries canadiennes;
- de déterminer si le régime de vérification après la mainlevée a été conçu, mis en œuvre et contrôlé de façon satisfaisante afin de respecter son objectif de surveillance de l'observation;
- d'établir si l'ADRC a mesuré et signalé les résultats de ses inspections et de ses vérifications après la mainlevée.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur les inspections aléatoires et ciblées des expéditions en vertu de la stratégie de gestion des risques de l'ADRC et sur les vérifications après la mainlevée des expéditions commerciales qui entrent au Canada.

Notre vérification a comporté un examen de la stratégie de gestion des risques de l'ADRC, des techniques de ciblage, des inspections à la frontière et des processus de vérification après la mainlevée. Nous avons réalisé notre examen à l'Administration centrale des douanes à Ottawa, dans divers bureaux régionaux et dans des bureaux d'entrée sélectionnés. Nous avons interviewé des membres du personnel et de la direction des douanes, des parties intéressées, des représentants d'autres ministères et des représentants syndicaux, au besoin. Nous avons demandé l'opinion d'un groupe d'agents de la vérification de l'observation et nous avons examiné et analysé divers processus et documents.

Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- La stratégie de gestion des risques de l'ADRC doit être énoncée clairement. Des critères appropriés doivent être établis pour évaluer les risques liés au passage des marchandises à la frontière.
- Le régime d'inspection de l'ADRC doit être conçu, mis en œuvre et contrôlé de façon satisfaisante pour empêcher le passage de la contrebande et de marchandises dangereuses à la frontière.
- Le régime de vérification après la mainlevée de l'ADRC doit être conçu, mis en œuvre et contrôlé de façon satisfaisante pour assurer l'observation de la loi.
- L'Administration centrale doit fournir une orientation fonctionnelle et une aide aux régions dans la mise en œuvre des processus d'inspection et de vérification après la mainlevée.
- Les douanes doivent être en mesure de mener des inspections et des vérifications après la mainlevée de façon satisfaisante.
- Les douanes doivent mesurer les résultats des régimes d'inspection et de vérification après la mainlevée et présenter un rapport à cet égard aux fins de la reddition des comptes et de l'amélioration continue.
- Les douanes doivent maintenir une relation de travail efficace avec d'autres ministères afin de gérer le risque de non-conformité.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Jamie Hood
Directeurs : Lilian Goh, Richard Quesnel

Christiane Dery
Wilson Ford
Catherine Johns
Parminder Mall
Paul Pilon

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Jamie Hood.

Annexe L'Agence applique des parties de lois au nom d'autres entités publiques

Agence canadienne d'inspection des aliments	
Loi sur la santé des animaux et règlement connexe *Loi sur les aliments et drogues* *Loi sur l'inspection des viandes* et règlement connexe (y compris la volaille) *Loi relative aux aliments du bétail* et règlement connexe *Loi sur les engrais* et règlement connexe *Loi sur les semences* et règlement connexe *Loi sur les produits agricoles au Canada* et règlement connexe	Recueillir et examiner les documents. Retenir les marchandises et consulter l'Agence pour obtenir une décision concernant la mainlevée ou l'examen. Percevoir les droits d'inspection de l'Agence (et les sanctions pécuniaires).
Commission canadienne de sûreté nucléaire	
Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires • Règlement sur la sûreté et la réglementation nucléaires	Recueillir et inspecter les licences d'importation sur les transbordements et les mouvements en transit au Canada de substances prescrites, soit plutonium et deutérium.
Environnement Canada	
Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial	Valider les certificats de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Retenir les marchandises et les renvoyer à Environnement Canada au besoin.
Loi canadienne sur la protection de l'environnement • Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux • Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone • Règlement sur les produits contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone	Recueillir et vérifier la documentation. Retenir et renvoyer l'expédition à Environnement Canada en cas de non-conformité.
Industrie Canada	
Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation *Loi sur l'étiquetage des textiles* *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux*	Aviser Industrie Canada lorsque des marchandises importées pourraient contrevenir à l'une de ces lois.
Industrie Canada et Gendarmerie royale du Canada	
Loi sur le droit d'auteur *Loi sur les marques de commerce*	Conformément aux instructions des tribunaux, prendre toutes les mesures raisonnables pour détecter et retenir les marchandises qui seraient contrefaites. Retenir ces marchandises, à la demande de la Gendarmerie royale du Canada, (paragraphe 489(2) du *Code criminel*).

Ministère de la Justice	
Loi sur les armes à feu	Établir l'admissibilité des armes à feu, des armes et autres dispositifs.
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	
Loi sur les licences d'exportation et d'importation	Vérifier et valider les licences. Retenir, inspecter et saisir les marchandises au besoin. Surveiller les marchandises contrôlées en vertu de contingents tarifaires pour s'assurer qu'elles sont classées en conformité avec le *Tarif des douanes* et percevoir les droits applicables.
Loi sur les Nations Unies	Retenir les expéditions provenant de pays assujettis à des sanctions commerciales.
Accord sur l'Organisation mondiale du commerce Accord de libre-échange nord-américain	Appliquer la législation commerciale.
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Solliciteur général et Gendarmerie royale du Canada	
Code criminel *Loi sur les licences d'importation et d'exportation*	Valider les permis, les licences et la documentation douanière requis pour l'importation de ces marchandises.
Ministère des Finances	
Tarif des douanes • Règlement sur le marquage des marchandises importées	Certaines marchandises importées au Canada doivent porter la marque de leur pays d'origine. Les douanes examinent ces marchandises pour s'assurer qu'elles sont bien marquées et retiennent celles qui ne le sont pas.
Ministère du Patrimoine canadien	
Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels	Émettre des permis d'exportation. Inspecter et, s'il y a lieu, retenir et renvoyer les marchandises au ministère du Patrimoine canadien.
Ressources naturelles Canada	
Loi sur l'efficacité énergétique et règlement connexe	Examiner, recueillir et transmettre l'information sur les importations à Ressources naturelles Canada. Retenir les marchandises lorsque les renseignements sont insuffisants.
Loi sur les explosifs • Règlement sur les explosifs	Contrôler et interdire les importations et les exportations d'explosifs. Retenir les marchandises au besoin.

Santé Canada	
Loi réglementant certaines drogues et autres substances • Règlement sur les stupéfiants • Règlement sur le chanvre industriel	Recueillir et examiner les licences d'importation et retourner les licences validées à Santé Canada. Inspecter, saisir, retenir ou renvoyer les marchandises à Santé Canada, selon le cas.
Loi sur les aliments et drogues • Règlement sur les aliments et drogues • Règlement sur les instruments médicaux • Médicaments vétérinaires • Règlement sur le traitement et la distribution du sperme destiné à la reproduction assistée	Inspecter, retenir et renvoyer les marchandises à Santé Canada, au besoin. S'assurer que les renseignements requis par Santé Canada sont indiqués sur les contenants d'expédition de sperme humain.
Loi sur les produits antiparasitaires • Règlement sur les produits antiparasitaires	Recueillir, examiner et envoyer les licences d'importation validées à Santé Canada. Retenir et renvoyer les marchandises suspectes à Santé Canada au besoin.
Loi sur les produits dangereux • Règlement sur les produits dangereux *Loi sur les dispositifs émettant des radiations* • Règlement sur les cosmétiques	Inspecter les marchandises. Retenir et renvoyer les expéditions suspectes à Santé Canada au besoin.
Loi sur la quarantaine • Règlement sur la quarantaine	S'assurer de la présence d'un certificat médical ou d'un certificat de décès. Communiquer avec Santé Canada au besoin.
Loi sur le ministère de la Santé • Règlement sur l'importation des agents anthropopathogènes	S'assurer que la licence d'importation jointe à l'expédition correspond à la licence présentée pour la mainlevée. Recueillir et retourner la licence validée à Santé Canada.
Statistique Canada	
Loi sur la statistique	Fournir des données sur les importations et les exportations à Statistique Canada.
Transports Canada	
Loi sur la sécurité des véhicules automobiles • Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles • Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile	S'assurer du respect des normes de sécurité canadiennes pour tous les types de véhicules et pneus entrant au Canada. Enregistrer les véhicules des États-Unis admissibles au Programme du registraire des véhicules importés.
Loi sur le transport des marchandises dangereuses • Règlement sur le transport des marchandises dangereuses	Vérifier l'information sur les documents d'expédition et les mentions de sécurité sur les conteneurs et les unités de transport. Transmettre l'information sur les expéditions présumées non conformes à Transports Canada.

Rapport de la vérificatrice général du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 9

Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-9F
ISBN 0-662-86410-7

Chapitre

9

Santé Canada

Une stratégie proactive de promotion de la santé

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le gouvernement fédéral joue un rôle important dans les activités préventives en matière de santé 3
Responsabilité au chapitre des initiatives fédérales en matière de santé de la population 3
Le Canada a été un pionnier de la promotion de la santé 5
Santé Canada adopte l'approche axée sur la santé de la population 6
Objet de la vérification 9

Observations et recommandations 9

Établissement des priorités 9

L'établissement des priorités est essentiel à la prise de décisions visant à optimiser la santé des Canadiens 9
Le Projet d'évaluation de l'impact des programmes a reconnu la nécessité d'un processus d'établissement des priorités 10
Le cadre récemment élaboré pour l'établissement des priorités n'a pas encore été approuvé 11
Il manque à la Direction générale certaines données probantes nécessaires à l'établissement des priorités 12

Gestion des projets financés 13

Projets financés à l'aide d'accords de subvention ou de contribution 13
Façon dont nous avons évalué le caractère adéquat de la gestion des projets 14
Programme canadien de nutrition prénatale 17
Stratégie sur le VIH/sida 19
Fonds pour la santé de la population 22
Le personnel responsable des programmes a besoin de directives plus complètes 27
Il faut le plus rapidement possible donner suite aux recommandations des vérificateurs internes 28

Mesure et présentation des résultats 28

La mesure des résultats fait partie d'une bonne gestion de programme 28
Peu de programmes sur la santé de la population ont été évalués 29
La Direction générale doit mettre au point des indicateurs pour mesurer le rendement 30
Il faut améliorer la présentation des résultats au Parlement 31

Conclusion 32

À propos de la vérification 34

Santé Canada

Une stratégie proactive de promotion de la santé

Points saillants

9.1 Nous avons cherché à évaluer la mesure dans laquelle les projets axés sur la santé de la population étaient bien gérés dans trois des programmes de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique de Santé Canada. Nous avons constaté des incohérences dans les pratiques de gestion.

- Les projets du Programme canadien de nutrition prénatale étaient généralement bien gérés.
- De nombreux projets de la stratégie sur le VIH/sida étaient piètrement gérés, quel que soit le montant autorisé pour chaque projet. Par exemple, des projets ont été approuvés malgré les préoccupations cernées pendant le processus de sélection, et la Direction générale n'est pas intervenue rapidement pour régler les problèmes relevés.
- Six grands projets nationaux du Fonds pour la santé de la population présentaient des problèmes sérieux et précis. En particulier, les gestionnaires n'avaient pas obtenu du Conseil du Trésor l'autorisation nécessaire pour financer des projets de recherche sur le cancer de la prostate ainsi que des activités visant à promouvoir une meilleure santé physique. De plus, aucun de ces six projets n'avait été soumis au processus de sélection requis.

9.2 Le choix des bonnes priorités dès le départ est une étape critique devant permettre d'affecter des ressources aux secteurs susceptibles de contribuer le plus à l'amélioration de la santé de la population. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a élaboré un cadre ou processus pour la détermination des priorités. Toutefois, celui-ci n'a jamais été approuvé, et il n'existe ni plan ni échéancier pour sa mise en œuvre.

9.3 L'évaluation des programmes axés sur la santé de la population est généralement faible. Nous avons constaté que le Ministère avait fait peu de progrès dans l'élaboration d'indicateurs de rendement pour la plupart des programmes. De tels indicateurs sont essentiels à toute évaluation significative. L'information objective sur l'efficacité des trois programmes que nous avons examinés était restreinte. L'information que le Parlement reçoit au sujet de ces programmes ne donne pas une idée claire de la mesure dans laquelle les 225 millions de dollars consacrés aux programmes ont amélioré la santé des Canadiens.

Contexte et autres observations

9.4 Le gouvernement fédéral fournit leadership et appui à des activités préventives en matière de santé. Celles-ci englobent la promotion de la santé, la prévention des maladies et des blessures, la protection de la santé ainsi que la surveillance et l'évaluation de la santé de la population. Il incombe en premier lieu à la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique de Santé Canada d'appuyer les initiatives fédérales à cet égard.

9.5 La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique finance, dans tout le pays, des projets qui sont exécutés par d'autres intervenants au niveau communautaire. Les investissements dans ces projets jouent un rôle important dans la promotion de la qualité de vie et la réduction des coûts du système de soins de santé, en plus d'éviter des pertes de productivité attribuables à un mauvais état de santé ou à des blessures.

9.6 Notre vérification a porté sur la manière dont la Direction générale établit ses priorités pour le choix des programmes de santé qu'elle finance. Nous avons examiné les processus utilisés pour prélever, approuver, surveiller et évaluer un échantillon de projets dans les trois programmes suivants : le Programme canadien de nutrition prénatale, la stratégie sur le VIH/sida et le Fonds pour la santé de la population. Nous avons aussi examiné comment les réalisations de ces trois programmes sont mesurées et comment elles sont signalées au Parlement.

9.7 La Direction générale ne dispose pas de toute l'information factuelle requise pour l'établissement des priorités. Parmi les sources d'information l'on compte les données des contrôles de santé et celles des évaluations de programmes. Nous avons constaté que la Direction générale était privée de certaines de ces données par manque de coordination ou tout simplement parce que certaines données n'étaient pas disponibles.

9.8 La Direction générale dispose d'un bon processus pour gérer ses programmes de subventions et de contributions et pour s'assurer que les fonds publics sont gérés correctement. Toutefois, nous avons constaté que les cadres n'ont pas toujours suivi fidèlement ce processus de gestion.

9.9 À l'automne 2000, la Direction de la vérification interne de Santé Canada a produit un rapport de vérification portant sur la gestion des subventions et des contributions à la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique. Un an plus tard, les cadres supérieurs donnaient formellement leur assentiment aux recommandations du rapport et établissaient un plan d'action. La mise en œuvre rapide des recommandations découlant de la vérification interne est cruciale pour combler les lacunes identifiées et améliorer la gestion globale des programmes de subventions et de contributions.

Réaction du Ministère. Les réponses de Santé Canada sont incluses dans le présent chapitre. Le Ministère a réagi de manière positive à nos recommandations et il a accepté d'apporter des correctifs. Dans certains cas, des mesures en ce sens ont déjà été prises.

Introduction

Le gouvernement fédéral joue un rôle important dans les activités préventives en matière de santé

9.10 Le gouvernement fédéral joue un rôle important en fournissant leadership et appui à des activités préventives en matière de santé, par exemple en promotion de la santé, en prévention des maladies et des blessures, en protection de la santé ainsi qu'en surveillance et en évaluation de la santé de la population. Ses investissements dans ces activités jouent un rôle important dans la promotion de la qualité de vie et la réduction des coûts pris en charge par le système de soins de santé, en plus d'éviter des pertes de productivité attribuables à un mauvais état de santé ou à des blessures. On estime que les activités préventives en matière de santé sont de 6 à 45 fois plus efficaces que les interventions visant, après coup, à régler les problèmes de santé. Le gouvernement fédéral a établi des programmes dans tout le pays pour appuyer les activités préventives.

9.11 Santé Canada fournit leadership et appui à des programmes qui font la promotion de la bonne santé et protègent les Canadiens contre divers risques pour la santé et contre la propagation des maladies. Les provinces et les territoires ont aussi la responsabilité de fournir de nombreux services de santé publique. Bien que chaque province et territoire ait un rôle reconnu par la loi à l'égard de la santé publique, il n'existe pas au niveau national de législation sur la santé publique qui coordonne les activités dans les provinces et les territoires. Au contraire, la coordination est assurée par des activités conjointes auxquelles participent divers intervenants, dont les ministres de la Santé du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires.

9.12 Le mandat formel de Santé Canada est énoncé dans la *Loi sur le ministère de la Santé*. Les pouvoirs du Ministère sont énoncés dans plus de 20 lois que le ministre de la Santé applique en tout ou en partie. Le mandat de Santé Canada, résumé dans l'énoncé de mission de Santé Canada, consiste à « aider les Canadiens et les Canadiennes à maintenir et à améliorer leur état de santé ». Pour remplir ce mandat, Santé Canada dispose d'un budget annuel de 2,3 milliards de dollars et de 7 100 employés (voir l'organigramme du Ministère à la pièce 9.1).

Responsabilité au chapitre des initiatives fédérales en matière de santé de la population

9.13 La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique de Santé Canada a pour objectif de maintenir et d'améliorer l'état de santé des Canadiens. Une des manières de le faire consiste à financer des programmes qui aident les gens à rester en santé.

9.14 En 2000-2001, la Direction générale a dépensé environ 350 millions de dollars, soit approximativement 11 dollars par Canadien, et employé environ 1 200 personnes. Cette somme couvre toutes les activités de la Direction générale, y compris les programmes axés sur la santé de la population.

La Direction générale a des bureaux à Ottawa ainsi que dans six régions : l'Atlantique, le Québec, l'Ontario et le Nunavut, le Manitoba et la Saskatchewan, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest, la Colombie-Britannique et le Yukon. Elle a aussi deux laboratoires nationaux.

9.15 Sur ses fonds pour 2000-2001, la Direction générale a consacré 225 millions de dollars aux programmes de santé de la population au moyen

Pièce 9.1 Organigramme de Santé Canada

■ Notre vérification a porté sur les activités de santé du ministère de la Santé qui sont gérées par la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique.

Source : Santé Canada

de paiements de transfert destinés à appuyer 12 programmes de subventions ou de contributions. Le 31 mars 2001, elle gérait environ 1 800 accords de subvention ou de contribution.

Le Canada a été un pionnier de la promotion de la santé

9.16 *Nouvelle perspective de la santé des Canadiens*, un rapport de Santé Canada daté de 1974, soutenait qu'un mode de vie plus sain, une meilleure nutrition et un environnement plus sain pouvait améliorer l'état de santé. On y déclarait que la biologie humaine, le milieu, le mode de vie et les organismes de soins de santé étaient les quatre principaux facteurs qui influent sur la santé. Le rapport a amené le gouvernement fédéral a orienter ses politiques vers l'amélioration de la santé de la population (en rendant la ceinture de sécurité obligatoire, par exemple). Il traitait principalement de questions liées aux choix individuels relatifs au mode de vie, qu'il s'agisse d'activité physique, de régime alimentaire ou de tabagisme, par exemple. Le rapport reconnaissait, en effet, que travailler à favoriser la santé de la population signifiait beaucoup plus qu'appuyer financièrement un système de soins de santé, que cela signifiait aussi promouvoir la santé par un certain nombre de moyens non médicaux.

9.17 En 1977, le ministre fédéral ainsi que les ministres provinciaux et territoriaux de la Santé ont identifié la promotion de la santé comme secteur prioritaire d'intervention concertée. Ils ont convenu que la promotion de la santé était, à bon droit, un secteur d'activité fédéral; il n'empiétait pas sur les responsabilités provinciales et territoriales et constituait un complément du système de soins de santé. En fait, la promotion de la santé était perçue comme une occasion d'aider les provinces et le gouvernement fédéral à limiter et à réduire les coûts du système de soins de santé.

9.18 Au milieu des années 80, on a commencé à s'inquiéter davantage des limites des efforts de promotion de la santé, qui visaient surtout à influencer le comportement et le mode de vie des individus. Il devint évident que d'autres facteurs (ou déterminants), tels le revenu, l'emploi, le statut social et le logement, influaient également sur la santé. L'insistance croissante sur ces déterminants et sur d'autres déterminants non médicaux de la santé a coïncidé avec la publication du rapport de 1986 de Santé Canada intitulé *La santé pour tous : plan d'ensemble pour la promotion de la santé*.

9.19 En 1986, la première Conférence internationale sur la promotion de la santé s'est tenue à Ottawa. À cette occasion, l'Organisation mondiale de la santé a adopté la *Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé*, qui élargissait l'interprétation du concept de promotion de la santé en y incluant les divers déterminants de la santé. Ce document a depuis été traduit en 50 langues et il est devenu un guide mondial en promotion de la santé. En 1987, le budget de la Direction de la promotion de la santé de Santé Canada a presque triplé, alors que de nouvelles stratégies nationales étaient mises au point dans les domaines de la lutte contre les drogues, le tabac, la conduite automobile avec facultés affaiblies et le sida. Au cours des cinq ans qui ont suivi l'adoption de la *Charte* susmentionnée, la promotion de la santé a continué d'enregistrer des progrès.

Santé Canada adopte l'approche axée sur la santé de la population

9.20 Au début des années 1990, une approche axée sur la santé de la population a commencé à remplacer l'approche axée sur la promotion de la santé dans de nombreuses instances gouvernementales et de nombreux milieux qui s'occupaient de politiques de santé. La nouvelle approche accordait plus de place aux déterminants, ou facteurs qui influent sur la santé, et intégrait les effets des conditions sociales et économiques extérieures au système de soins de santé. On reconnaissait que les programmes de santé de la population devraient englober tous les déterminants de la santé (voir la pièce 9.2), dont beaucoup ne relèvent pas du mandat de Santé Canada.

Pièce 9.2 Quels sont les déterminants de la santé?

Culture. Certains groupes sont exposés à des risques additionnels du fait d'un environnement socio-économique largement déterminé par les valeurs culturelles dominantes. L'accès à des services de santé et à des soins médicaux culturellement adaptés s'en trouve amoindri.

Emploi et conditions de travail. Les gens qui ont un meilleur contrôle sur leurs conditions de travail et qui subissent moins de stress lié aux exigences professionnelles sont en meilleure santé. Les dangers sur les lieux de travail et les lésions professionnelles sont des causes importantes de problèmes de santé. Le chômage est associé à une dégradation de la santé.

Environnements physiques. Les facteurs physiques du milieu naturel (p. ex., la qualité de l'eau, de l'air et du sol) ont une influence majeure sur la santé. Divers facteurs de l'environnement façonné par l'humain, comme l'habitation, la sécurité des lieux de travail, les services communautaires et la conception du réseau routier ont aussi une incidence importante sur la santé.

Environnements sociaux. La stabilité sociale, la reconnaissance de la diversité, la sécurité, de saines relations de travail et la cohésion de la communauté forment un ensemble de conditions sociales favorables qui réduisent ou permettent d'éviter un grand nombre des risques pour la santé. Des études ont montré qu'un soutien affectif limité et une participation restreinte aux activités de la société ont des effets nuisibles sur la santé et le bien-être.

Habitudes d'hygiène et capacité d'adaptation personnelles. Un environnement social qui permet de faire des choix judicieux en matière de santé et de modes de vie et de s'y conformer, et qui favorise l'acquisition des connaissances, des attitudes, des comportements et de la capacité d'adaptation nécessaires pour mener une vie saine est un important déterminant de la santé.

Niveau de scolarité. Le niveau de santé s'améliore avec le niveau d'instruction, notamment les auto-évaluations de santé positive ou les indicateurs de mauvaise santé comme les restrictions à l'activité ou le nombre de jours de travail perdus. La scolarisation accroît les perspectives de revenu et de sécurité d'emploi et confère un sentiment de maîtrise des circonstances de la vie – facteurs clés qui influent sur la santé.

Patrimoine génétique et biologique. La constitution génétique de l'individu, le fonctionnement des divers systèmes organiques et les processus du développement et du vieillissement sont des déterminants fondamentaux de la santé. Les différences biologiques ainsi que les inégalités sociales liées au sexe influent sur la santé à l'échelle individuelle et collective.

Réseaux de soutien social. Le soutien apporté par les familles, les amis et les communautés est associé à une meilleure santé. Certains experts soutiennent que l'impact des relations sociales sur la santé pourraient être aussi important que celui de facteurs de risque établis comme le tabagisme, l'activité physique, l'obésité et l'hypertension artérielle.

Revenu et situation sociale C'est le déterminant de la santé le plus important. De nombreuses études montrent que l'état de santé s'améliore à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus et dans la hiérarchie sociale. C'est dans les sociétés prospères où les richesses sont équitablement réparties que l'on retrouve les populations les plus en santé, quels que soient les montants dépensés en soins de santé.

Sain développement dans l'enfance. Les expériences vécues avant la naissance et pendant la petite enfance ont un effet prononcé sur la santé, le bien-être, la capacité d'adaptation et les compétences.

Services de santé. Les services de santé, notamment ceux qui visent à protéger et à promouvoir la santé et à prévenir la maladie, contribuent à la santé de la population.

Sexe. De nombreux problèmes de santé sont fonction du rang dans l'échelle sociale ou des rôles sociaux propres à chaque sexe. Les femmes, par exemple, risquent davantage d'être l'objet de violences sexuelles ou physiques, de gagner un revenu moindre ou d'élever seules leurs enfants. Des mesures visant à aplanir les inégalités entre hommes et femmes et à éliminer les partis pris contre l'autre sexe, à l'intérieur comme à l'extérieur du système de santé, amélioreront la santé de la population.

Source : Santé Canada

F7

9.21 En appliquant l'approche axée sur la santé de la population, Santé Canada essaie d'établir des programmes qui contribuent à maintenir et à améliorer la santé de toute la population ainsi qu'à réduire les disparités dans l'état de santé de divers groupes. Santé Canada axe ses programmes vers les Canadiens « à risque » (par exemple : les adultes sédentaires, les adolescentes enceintes, les Autochtones, les fumeurs, les utilisateurs de drogues injectables, les jeunes de la rue). Le Ministère établit souvent ces programmes en collaboration avec des partenaires clés d'autres ministères fédéraux, de provinces et de territoires ou du secteur non gouvernemental afin que tous les déterminants de la santé, même ceux qui ne relèvent pas du mandat de Santé Canada, puissent être pris en considération. La pièce 9.3 énumère certains des principaux partenaires misant sur l'approche axée sur la santé de la population.

9.22 En juillet 2000, dans le cadre d'une réorganisation du Ministère, était créée la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique dont la mission était de faire progresser cette approche. Cette Direction générale est maintenant responsable des politiques, des programmes et des systèmes liés à la prévention, à la promotion de la santé, à l'action communautaire, à la surveillance des maladies et au contrôle des maladies. Elle est également responsable, au niveau du Ministère, des mesures et des

Pièce 9.3 Principaux partenaires dans le secteur de la santé des populations

Secteur universitaire et chercheurs
L'Institut canadien de recherches avancées
Institut canadien d'information sur la santé
Initiative sur la santé de la population canadienne
Consortium canadien pour la recherche en promotion de la santé
Instituts de recherche en santé du Canada
Principales parties intéressées
Groupes de pression
Organismes nationaux (p. ex., la Société canadienne du cancer) et leurs sections provinciales
Entités gouvernementales provinciales et municipales
Organismes régionaux, provinciaux, territoriaux et communautaires
Participants aux projets
Secteur des bénévoles
Autres instances gouvernementales
Statistique Canada, Développement des ressources humaines Canada, Anciens Combattants Canada
Groupe de référence interministériel sur la santé de la population
Comités consultatifs fédéraux/provinciaux/territoriaux, comme le Comité consultatif sur la santé de la population, le Comité consultatif sur les services de santé et le Comité consultatif des ressources humaines en santé

Source : Santé Canada

Santé Canada adopte l'approche axée sur la santé de la population

9.20 Au début des années 1990, une approche axée sur la santé de la population a commencé à remplacer l'approche axée sur la promotion de la santé dans de nombreuses instances gouvernementales et de nombreux milieux qui s'occupaient de politiques de santé. La nouvelle approche accordait plus de place aux déterminants, ou facteurs qui influent sur la santé, et intégrait les effets des conditions sociales et économiques extérieures au système de soins de santé. On reconnaissait que les programmes de santé de la population devraient englober tous les déterminants de la santé (voir la pièce 9.2), dont beaucoup ne relèvent pas du mandat de Santé Canada.

Pièce 9.2 Quels sont les déterminants de la santé?

Culture. Certains groupes sont exposés à des risques additionnels du fait d'un environnement socio-économique largement déterminé par les valeurs culturelles dominantes. L'accès à des services de santé et à des soins médicaux culturellement adaptés s'en trouve amoindri.

Emploi et conditions de travail. Les gens qui ont un meilleur contrôle sur leurs conditions de travail et qui subissent moins de stress lié aux exigences professionnelles sont en meilleure santé. Les dangers sur les lieux de travail et les lésions professionnelles sont des causes importantes de problèmes de santé. Le chômage est associé à une dégradation de la santé.

Environnements physiques. Les facteurs physiques du milieu naturel (p. ex., la qualité de l'eau, de l'air et du sol) ont une influence majeure sur la santé. Divers facteurs de l'environnement façonné par l'humain, comme l'habitation, la sécurité des lieux de travail, les services communautaires et la conception du réseau routier ont aussi une incidence importante sur la santé.

Environnements sociaux. La stabilité sociale, la reconnaissance de la diversité, la sécurité, de saines relations de travail et la cohésion de la communauté forment un ensemble de conditions sociales favorables qui réduisent ou permettent d'éviter un grand nombre des risques pour la santé. Des études ont montré qu'un soutien affectif limité et une participation restreinte aux activités de la société ont des effets nuisibles sur la santé et le bien-être.

Habitudes d'hygiène et capacité d'adaptation personnelles. Un environnement social qui permet de faire des choix judicieux en matière de santé et de modes de vie et de s'y conformer, et qui favorise l'acquisition des connaissances, des attitudes, des comportements et de la capacité d'adaptation nécessaires pour mener une vie saine est un important déterminant de la santé.

Niveau de scolarité. Le niveau de santé s'améliore avec le niveau d'instruction, notamment les auto-évaluations de santé positive ou les indicateurs de mauvaise santé comme les restrictions à l'activité ou le nombre de jours de travail perdus. La scolarisation accroît les perspectives de revenu et de sécurité d'emploi et confère un sentiment de maîtrise des circonstances de la vie – facteurs clés qui influent sur la santé.

Patrimoine génétique et biologique. La constitution génétique de l'individu, le fonctionnement des divers systèmes organiques et les processus du développement et du vieillissement sont des déterminants fondamentaux de la santé. Les différences biologiques ainsi que les inégalités sociales liées au sexe influent sur la santé à l'échelle individuelle et collective.

Réseaux de soutien social. Le soutien apporté par les familles, les amis et les communautés est associé à une meilleure santé. Certains experts soutiennent que l'impact des relations sociales sur la santé pourraient être aussi important que celui de facteurs de risque établis comme le tabagisme, l'activité physique, l'obésité et l'hypertension artérielle.

Revenu et situation sociale C'est le déterminant de la santé le plus important. De nombreuses études montrent que l'état de santé s'améliore à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus et dans la hiérarchie sociale. C'est dans les sociétés prospères où les richesses sont équitablement réparties que l'on retrouve les populations les plus en santé, quels que soient les montants dépensés en soins de santé.

Sain développement dans l'enfance. Les expériences vécues avant la naissance et pendant la petite enfance ont un effet prononcé sur la santé, le bien-être, la capacité d'adaptation et les compétences.

Services de santé. Les services de santé, notamment ceux qui visent à protéger et à promouvoir la santé et à prévenir la maladie, contribuent à la santé de la population.

Sexe. De nombreux problèmes de santé sont fonction du rang dans l'échelle sociale ou des rôles sociaux propres à chaque sexe. Les femmes, par exemple, risquent davantage d'être l'objet de violences sexuelles ou physiques, de gagner un revenu moindre ou d'élever seules leurs enfants. Des mesures visant à aplanir les inégalités entre hommes et femmes et à éliminer les partis pris contre l'autre sexe, à l'intérieur comme à l'extérieur du système de santé, amélioreront la santé de la population.

Source : Santé Canada

9.21 En appliquant l'approche axée sur la santé de la population, Santé Canada essaie d'établir des programmes qui contribuent à maintenir et à améliorer la santé de toute la population ainsi qu'à réduire les disparités dans l'état de santé de divers groupes. Santé Canada axe ses programmes vers les Canadiens « à risque » (par exemple : les adultes sédentaires, les adolescentes enceintes, les Autochtones, les fumeurs, les utilisateurs de drogues injectables, les jeunes de la rue). Le Ministère établit souvent ces programmes en collaboration avec des partenaires clés d'autres ministères fédéraux, de provinces et de territoires ou du secteur non gouvernemental afin que tous les déterminants de la santé, même ceux qui ne relèvent pas du mandat de Santé Canada, puissent être pris en considération. La pièce 9.3 énumère certains des principaux partenaires misant sur l'approche axée sur la santé de la population.

9.22 En juillet 2000, dans le cadre d'une réorganisation du Ministère, était créée la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique dont la mission était de faire progresser cette approche. Cette Direction générale est maintenant responsable des politiques, des programmes et des systèmes liés à la prévention, à la promotion de la santé, à l'action communautaire, à la surveillance des maladies et au contrôle des maladies. Elle est également responsable, au niveau du Ministère, des mesures et des

Pièce 9.3 Principaux partenaires dans le secteur de la santé des populations

Secteur universitaire et chercheurs
L'Institut canadien de recherches avancées
Institut canadien d'information sur la santé
Initiative sur la santé de la population canadienne
Consortium canadien pour la recherche en promotion de la santé
Instituts de recherche en santé du Canada
Principales parties intéressées
Groupes de pression
Organismes nationaux (p. ex., la Société canadienne du cancer) et leurs sections provinciales
Entités gouvernementales provinciales et municipales
Organismes régionaux, provinciaux, territoriaux et communautaires
Participants aux projets
Secteur des bénévoles
Autres instances gouvernementales
Statistique Canada, Développement des ressources humaines Canada, Anciens Combattants Canada
Groupe de référence interministériel sur la santé de la population
Comités consultatifs fédéraux/provinciaux/territoriaux, comme le Comité consultatif sur la santé de la population, le Comité consultatif sur les services de santé et le Comité consultatif des ressources humaines en santé

Source : Santé Canada

interventions en cas d'urgence. Ces responsabilités comprennent la plupart des éléments qui relevaient de l'ancienne Direction générale de la promotion et des programmes de santé, de l'ancien Laboratoire de lutte contre la maladie (responsable de la surveillance nationale des maladies et des blessures) et quelques-unes des responsabilités de l'ancienne Direction générale de la protection de la santé. L'inclusion du Laboratoire de lutte contre la maladie dans la Direction générale rassemble dans un seul organisme de Santé Canada les activités de promotion et de protection de la santé ainsi que les activités qui se rapportent à l'identification et au suivi des maladies nouvelles ou existantes.

9.23 La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique finance actuellement 12 programmes au moyen d'accords de subvention et d'accords de contribution. La pièce 9.4 présente la liste de ces programmes.

9.24 La surveillance, et l'information qu'elle génère, peuvent fournir un moyen de déterminer les liens possibles, par exemple, entre une maladie et ce que les gens mangent, l'endroit où ils vivent ou encore leur statut social. Les activités de surveillance établissent des liens entre les connaissances scientifiques et techniques de nombreux établissements et de nombreuses disciplines afin de promouvoir une meilleure santé et afin de prévenir et de contrôler les maladies transmissibles et chroniques ainsi que les blessures. Le travail de surveillance effectué par les provinces, les territoires et divers ministères fédéraux et organismes non gouvernementaux produit des données qui peuvent être entrées dans les systèmes de surveillance et de contrôle de la Direction générale.

Pièce 9.4 Programmes axés sur la santé de la population et financés par des accords de subvention et de contribution

Centres d'excellence pour le bien-être des enfants
Fonds pour la santé de la population
Initiative d'innovations en santé pour les régions rurales et éloignées
Initiative pour la prévention des chutes – Santé Canada et Anciens Combattants Canada
Phase II de l'Initiative canadienne sur le cancer du sein
Programme canadien de nutrition prénatale
Programme d'action communautaire pour les enfants
Programme d'aide préscolaire aux Autochtones
Programme de prévention, de soutien et de recherche pour l'hépatite C
Stratégie canadienne sur le diabète
Stratégie sur le VIH/sida
Syndrome de l'alcoolisme fœtal/Effets de l'alcoolisme sur le fœtus – Fonds d'aide aux projets stratégiques

Source : Santé Canada

interventions en cas d'urgence. Ces responsabilités comprennent la plupart des éléments qui relevaient de l'ancienne Direction générale de la promotion et des programmes de santé, de l'ancien Laboratoire de lutte contre la maladie (responsable de la surveillance nationale des maladies et des blessures) et quelques-unes des responsabilités de l'ancienne Direction générale de la protection de la santé. L'inclusion du Laboratoire de lutte contre la maladie dans la Direction générale rassemble dans un seul organisme de Santé Canada les activités de promotion et de protection de la santé ainsi que les activités qui se rapportent à l'identification et au suivi des maladies nouvelles ou existantes.

9.23 La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique finance actuellement 12 programmes au moyen d'accords de subvention et d'accords de contribution. La pièce 9.4 présente la liste de ces programmes.

9.24 La surveillance, et l'information qu'elle génère, peuvent fournir un moyen de déterminer les liens possibles, par exemple, entre une maladie et ce que les gens mangent, l'endroit où ils vivent ou encore leur statut social. Les activités de surveillance établissent des liens entre les connaissances scientifiques et techniques de nombreux établissements et de nombreuses disciplines afin de promouvoir une meilleure santé et afin de prévenir et de contrôler les maladies transmissibles et chroniques ainsi que les blessures. Le travail de surveillance effectué par les provinces, les territoires et divers ministères fédéraux et organismes non gouvernementaux produit des données qui peuvent être entrées dans les systèmes de surveillance et de contrôle de la Direction générale.

Pièce 9.4 Programmes axés sur la santé de la population et financés par des accords de subvention et de contribution

Centres d'excellence pour le bien-être des enfants
Fonds pour la santé de la population
Initiative d'innovations en santé pour les régions rurales et éloignées
Initiative pour la prévention des chutes – Santé Canada et Anciens Combattants Canada
Phase II de l'Initiative canadienne sur le cancer du sein
Programme canadien de nutrition prénatale
Programme d'action communautaire pour les enfants
Programme d'aide préscolaire aux Autochtones
Programme de prévention, de soutien et de recherche pour l'hépatite C
Stratégie canadienne sur le diabète
Stratégie sur le VIH/sida
Syndrome de l'alcoolisme fœtal/Effets de l'alcoolisme sur le fœtus – Fonds d'aide aux projets stratégiques

Source : Santé Canada

Objet de la vérification

9.25 Le but de notre vérification était de trouver comment la Direction générale choisit les programmes qu'elle doit financer. Nous avons examiné un échantillon de projets inclus dans 3 des 12 programmes de subventions et de contributions de la Direction générale afin d'analyser comment elle choisit, approuve, surveille et évalue les projets qu'elle finance. Finalement, nous avons aussi examiné comment la Direction générale évaluait et présentait les résultats de ces trois programmes. D'autres renseignements sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de notre vérification se trouvent à la fin du présent chapitre, dans la section « À propos de la vérification ».

Observations et recommandations

Établissement des priorités

L'établissement des priorités est essentiel à la prise de décisions visant à optimiser la santé des Canadiens

9.26 L'un des objectifs de Santé Canada consiste à établir sa politique et les priorités de ses directions générales de manière à offrir aux Canadiens des résultats optimaux en matière de santé. L'établissement des priorités exige de choisir lesquels des grands problèmes de santé, comme le cancer, le diabète, ou les grandes questions de santé, comme l'obésité chez les adultes ainsi que la nutrition prénatale et celle des nourrissons, doivent avoir priorité, compte tenu du fait qu'ils présentent tous des risques connus pour la santé des Canadiens. L'établissement des priorités nécessite un processus ou une structure permettant de prendre des décisions rationnelles et factuelles.

9.27 Ce processus doit tenir compte de toutes les questions de santé et des interventions qui s'y rapportent, comme la sensibilisation des administrateurs des établissements scolaires à la sécurité des terrains de jeu, ou la fourniture de suppléments nutritifs aux femmes enceintes. Ce processus exige aussi de soupeser les risques qu'il y aurait, sur le plan de la santé et sur les plans sociaux, politiques et économiques, de ne pas intervenir dans certains domaines. Il demande également de recenser les partenaires potentiels et les nombreuses sources d'information pouvant fournir des données utiles à la prise de décision. S'il est appliqué de façon cyclique, un tel processus d'établissement des priorités servira de cadre permettant de décider s'il faut interrompre ou réorienter des programmes existants ou en créer de nouveaux.

9.28 Nous nous attendions à ce que la Direction générale dispose d'un processus de ce genre qui lui permettrait d'établir des priorités en se fondant sur de l'information factuelle, par exemple les données fournies par la surveillance et par les évaluations des programmes axés sur la santé de la population. Nous nous attendions à ce qu'une décision de financer ou non un programme soit fondée sur ce processus. Nous avons constaté que, même si la Direction générale reconnaissait la nécessité d'un tel processus et en avait récemment élaboré un, ce dernier n'avait pas reçu l'approbation définitive du Ministère et n'avait pas été mis en œuvre.

Le Projet d'évaluation de l'impact des programmes a reconnu la nécessité d'un processus d'établissement des priorités

9.29 En 1999, dans le cadre du Projet d'évaluation de l'impact des programmes de Santé Canada, un certain nombre de programmes et de fonctions du Ministère ont été examinés. Les éléments suivants ont été identifiés comme éléments essentiels au succès : une culture ministérielle qui met l'accent sur le rendement et sur l'amélioration continue, des instruments pour recueillir des données factuelles et un processus d'établissement des priorités. Ce projet englobait certaines questions de santé relevant de la Direction générale de la promotion et des programmes de santé (maintenant incluse dans la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique). Les questions ont été choisies parce qu'elles requéraient plus d'attention en raison de leur importance pour le bien-être des Canadiens. En décembre 1999, le Comité exécutif du Ministère a accepté un certain nombre de recommandations contenues dans le rapport sur le Projet d'évaluation.

9.30 Plusieurs recommandations s'adressaient à la Direction générale de la promotion et des programmes de santé. Le rapport recommandait, entre autres choses, qu'elle élabore un processus d'établissement des priorités qui lui permettrait de comparer ses activités et de déterminer celles sur lesquelles elle devrait concentrer ses efforts. Le rapport recommandait aussi à la Direction générale d'établir ce qui suit :

- un moyen d'évaluer l'importance relative des questions de santé et de choisir les interventions qui y répondent le mieux;
- un ensemble d'éléments probants servant à choisir les nouveaux programmes à financer et à déterminer s'il convient de continuer à financer des programmes existants;
- la voie à suivre et les options possibles pour sa participation à des programmes nouveaux ou existants.

9.31 Le Projet d'évaluation de l'impact des programmes a permis d'examiner sept questions données en matière de santé. Parmi celles-ci figuraient la santé mentale, la condition physique et la vie active, la santé sexuelle et génésique ainsi que la prévention des blessures.

9.32 Dans le cadre du Projet d'évaluation de l'impact des programmes, on a aussi analysé ce que ces questions coûtaient sur le plan économique, et l'on a déterminé que les problèmes de santé mentale étaient les plus coûteux. L'analyse des coûts liés à la dépression nerveuse, travail effectué ultérieurement par Santé Canada, appuie cette conclusion (voir la pièce 9.5). Le projet a aussi fait ressortir que peu de travail était effectué dans le domaine de la santé mentale. Les auteurs du rapport recommandaient que la Direction générale entreprenne la planification et les analyses nécessaires pour déterminer la meilleure manière de répondre aux préoccupations touchant la santé mentale. En outre, ils ont recommandé que la Direction générale de la promotion et des programmes de santé s'occupe de l'élaboration d'une proposition à présenter au Comité exécutif du Ministère au plus tard en avril 2000. Au moment de notre vérification, cette proposition n'avait pas

encore été présentée. Toutefois, le travail est commencé en ce qui concerne la santé mentale. Par exemple, la Direction générale est en train d'élaborer des initiatives qui concernent la problématique particulière aux enfants et aux adolescents, au stress en milieu de travail, aux différences entre les sexes ainsi que celle touchant les Premières nations et les Inuits.

Le cadre récemment élaboré pour l'établissement des priorités n'a pas encore été approuvé

9.33 Le « cadre pour le mieux-être » établi par la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique fournit une structure décisionnelle. Il fournit un cadre pour les fins suivantes :

- mesurer l'état de santé des Canadiens et déterminer les questions prioritaires en matière de santé;
- identifier les risques sociaux, politiques et économiques, et les risques pour la santé ainsi que les facteurs, les conditions et les déterminants de la santé qui accroissent les risques de souffrir d'une maladie reliée aux questions prioritaires en matière de santé;
- évaluer les interventions possibles à l'égard de ces questions;
- élaborer un meilleur processus d'établissement des priorités.

9.34 Bien que quelques décisions aient été prises en fonction du « cadre pour le mieux-être » au cours des derniers mois (voir la pièce 9.6), la haute direction ne l'a pas encore approuvé et il n'existe pas encore de stratégie ou d'échéancier pour sa mise en œuvre.

Pièce 9.5 Le coût de la dépression nerveuse : 14,4 milliards de dollars

Selon une étude de Santé Canada, la dépression et la détresse coûteraient aux Canadiens au moins 14,4 milliards de dollars par année en traitements, en médicaments, en productivité perdue et en décès prématurés. L'étude mentionne également que promouvoir la santé mentale des Canadiens constituerait un investissement judicieux.

Source : Santé Canada

Pièce 9.6 Application de la politique cadre sur le mieux-être

Conformément à la politique cadre sur le mieux-être, la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a mesuré la santé des Canadiens*. La santé mentale, la prévention des blessures et les habitudes de vie saines sont considérées comme des questions de santé d'intérêt prioritaire. Ces constatations s'accordent avec celles du Projet d'évaluation de l'impact des programmes.

La Direction générale considère également que la mobilisation des collectivités est une intervention clé dans la démarche fédérale vis-à-vis des questions de santé mentale, de la prévention des blessures et des habitudes de vie saines. Une stratégie de mobilisation des collectivités est donc en cours d'élaboration.

*Pour plus de détails sur les mesures de santé, voir la pièce 9.7.

encore été présentée. Toutefois, le travail est commencé en ce qui concerne la santé mentale. Par exemple, la Direction générale est en train d'élaborer des initiatives qui concernent la problématique particulière aux enfants et aux adolescents, au stress en milieu de travail, aux différences entre les sexes ainsi que celle touchant les Premières nations et les Inuits.

Le cadre récemment élaboré pour l'établissement des priorités n'a pas encore été approuvé

9.33 Le « cadre pour le mieux-être » établi par la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique fournit une structure décisionnelle. Il fournit un cadre pour les fins suivantes :

- mesurer l'état de santé des Canadiens et déterminer les questions prioritaires en matière de santé;
- identifier les risques sociaux, politiques et économiques, et les risques pour la santé ainsi que les facteurs, les conditions et les déterminants de la santé qui accroissent les risques de souffrir d'une maladie reliée aux questions prioritaires en matière de santé;
- évaluer les interventions possibles à l'égard de ces questions;
- élaborer un meilleur processus d'établissement des priorités.

9.34 Bien que quelques décisions aient été prises en fonction du « cadre pour le mieux-être » au cours des derniers mois (voir la pièce 9.6), la haute direction ne l'a pas encore approuvé et il n'existe pas encore de stratégie ou d'échéancier pour sa mise en œuvre.

Pièce 9.5 Le coût de la dépression nerveuse : 14,4 milliards de dollars

Selon une étude de Santé Canada, la dépression et la détresse coûteraient aux Canadiens au moins 14,4 milliards de dollars par année en traitements, en médicaments, en productivité perdue et en décès prématurés. L'étude mentionne également que promouvoir la santé mentale des Canadiens constituerait un investissement judicieux.

Source : Santé Canada

Pièce 9.6 Application de la politique cadre sur le mieux-être

Conformément à la politique cadre sur le mieux-être, la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a mesuré la santé des Canadiens*. La santé mentale, la prévention des blessures et les habitudes de vie saines sont considérées comme des questions de santé d'intérêt prioritaire. Ces constatations s'accordent avec celles du Projet d'évaluation de l'impact des programmes.

La Direction générale considère également que la mobilisation des collectivités est une intervention clé dans la démarche fédérale vis-à-vis des questions de santé mentale, de la prévention des blessures et des habitudes de vie saines. Une stratégie de mobilisation des collectivités est donc en cours d'élaboration.

*Pour plus de détails sur les mesures de santé, voir la pièce 9.7.

Il manque à la Direction générale certaines données probantes nécessaires à l'établissement des priorités

9.35 Un processus formel d'établissement des priorités doit être fondé sur des données probantes solides. L'une des principales sources d'information sur les questions de santé est constituée par les données découlant de la surveillance, qui sont fournies par les unités de surveillance, présentement en phase d'intégration à la Direction générale. Avec des données provenant d'autres sources importantes, les données découlant de la surveillance sont essentielles pour évaluer la santé des canadiens. Dans une récente analyse de la santé de ces derniers, la Direction générale a utilisé les trois mesures que présente la pièce 9.7. Cependant, les données nécessaires pour obtenir deux des mesures n'étaient pas toutes disponibles au Canada, soit parce qu'elles n'avaient pas été obtenues des nombreux partenaires (fédéraux, provinciaux et autres) qui jouent un rôle en santé de la population ou parce qu'elles n'étaient pas structurées adéquatement. La Direction générale a donc été contrainte d'utiliser des données provenant d'un autre pays pour évaluer la santé des Canadiens. Lors de vérifications précédentes, nous avions signalé des lacunes dans les efforts de l'ancien Laboratoire de lutte contre la maladie pour recueillir et structurer les données de surveillance.

Pièce 9.7 Mesurer la santé des Canadiens

L'état de santé des Canadiens est établi à partir d'une série de mesures composites de la santé :

- Les « années de vie ajustées pour l'invalidité » indiquent la somme des années de vie perdues pour cause de décès prématuré ou d'incapacité.
- Les « années potentielles de vie perdues » correspondent au nombre d'années de vie perdues pour cause de décès prématuré.
- « L'espérance de vie ajustée selon l'état de santé » est une estimation du nombre d'équivalents d'années de vie en bonne santé auxquels on peut s'attendre.

Source : Santé Canada et d'autres sources

9.36 L'information recueillie au moyen de l'évaluation des programmes sur les points forts et les points faibles de ces derniers est également nécessaire pour l'établissement des priorités. L'évaluation peut aider à déterminer quelles sont les interventions possibles, quelle a été leur efficacité et à quelle étape de la vie elles produisent les meilleurs résultats pour la santé. L'information peut provenir d'un certain nombre de sources, dont les centres de recherche sur la santé de la population qui sont parrainés par des universités, des évaluations provinciales ou internationales et des évaluations des propres programmes de Santé Canada. Toutefois, nous avons décelé plusieurs problèmes dans les activités d'évaluation menées par Santé Canada qui sont similaires à certains problèmes que nous avions déjà signalés.

9.37 **Recommandation.** La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devrait faire approuver par le Comité exécutif du Ministère un processus formel d'établissement des priorités. Elle devrait aussi élaborer une stratégie et un calendrier de mise en œuvre de ce processus.

Il manque à la Direction générale certaines données probantes nécessaires à l'établissement des priorités

9.35 Un processus formel d'établissement des priorités doit être fondé sur des données probantes solides. L'une des principales sources d'information sur les questions de santé est constituée par les données découlant de la surveillance, qui sont fournies par les unités de surveillance, présentement en phase d'intégration à la Direction générale. Avec des données provenant d'autres sources importantes, les données découlant de la surveillance sont essentielles pour évaluer la santé des canadiens. Dans une récente analyse de la santé de ces derniers, la Direction générale a utilisé les trois mesures que présente la pièce 9.7. Cependant, les données nécessaires pour obtenir deux des mesures n'étaient pas toutes disponibles au Canada, soit parce qu'elles n'avaient pas été obtenues des nombreux partenaires (fédéraux, provinciaux et autres) qui jouent un rôle en santé de la population ou parce qu'elles n'étaient pas structurées adéquatement. La Direction générale a donc été contrainte d'utiliser des données provenant d'un autre pays pour évaluer la santé des Canadiens. Lors de vérifications précédentes, nous avions signalé des lacunes dans les efforts de l'ancien Laboratoire de lutte contre la maladie pour recueillir et structurer les données de surveillance.

Pièce 9.7 Mesurer la santé des Canadiens

L'état de santé des Canadiens est établi à partir d'une série de mesures composites de la santé :

- Les « années de vie ajustées pour l'invalidité » indiquent la somme des années de vie perdues pour cause de décès prématuré ou d'incapacité.
- Les « années potentielles de vie perdues » correspondent au nombre d'années de vie perdues pour cause de décès prématuré.
- « L'espérance de vie ajustée selon l'état de santé » est une estimation du nombre d'équivalents d'années de vie en bonne santé auxquels on peut s'attendre.

Source : Santé Canada et d'autres sources

9.36 L'information recueillie au moyen de l'évaluation des programmes sur les points forts et les points faibles de ces derniers est également nécessaire pour l'établissement des priorités. L'évaluation peut aider à déterminer quelles sont les interventions possibles, quelle a été leur efficacité et à quelle étape de la vie elles produisent les meilleurs résultats pour la santé. L'information peut provenir d'un certain nombre de sources, dont les centres de recherche sur la santé de la population qui sont parrainés par des universités, des évaluations provinciales ou internationales et des évaluations des propres programmes de Santé Canada. Toutefois, nous avons décelé plusieurs problèmes dans les activités d'évaluation menées par Santé Canada qui sont similaires à certains problèmes que nous avions déjà signalés.

9.37 Recommandation. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devrait faire approuver par le Comité exécutif du Ministère un processus formel d'établissement des priorités. Elle devrait aussi élaborer une stratégie et un calendrier de mise en œuvre de ce processus.

Réponse du Ministère. D'accord. Le Comité exécutif du Ministère a approuvé le processus d'élaboration des priorités de la Direction générale. Cette dernière est présentement à mettre en œuvre ce processus.

9.38 **Recommandation.** La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devrait voir à se doter des processus dont elle a besoin pour recueillir et structurer les données probantes nécessaires à l'établissement de ses priorités.

Réponse du Ministère. D'accord. L'information fondée sur des données probantes est un élément majeur du processus d'élaboration des priorités. Santé Canada et Statistique Canada gèrent un projet conjoint qui fournit à notre Ministère la capacité de recueillir et de coordonner l'information fondée sur des données probantes. Ce projet est axé sur l'obtention d'une évaluation plus objective de l'ampleur relative des différentes maladies, blessures et facteurs de risque afin d'équilibrer les investissements. Ce projet a été présenté au fonds de l'Initiative sur la santé de la population canadienne et a reçu l'appui unanime des membres du Conseil consultatif fédéral, provincial et territorial sur la santé de la population (CCSP).

Gestion des projets financés

Projets financés à l'aide d'accords de subvention ou de contribution

9.39 Le gouvernement peut poursuivre les objectifs découlant de ses politiques de nombreuses façons. Il peut se servir de lois et de règlements, fournir des renseignements et des conseils, offrir lui-même des programmes ou faire des paiements de transfert à des personnes, à des organisations et à d'autres ordres de gouvernement.

9.40 Une fois établies ses priorités de financement, la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique doit choisir quel mécanisme de financement utiliser. La Direction générale offre une bonne partie de ses programmes sur la santé de la population par l'entremise de paiements de transfert. Elle a alloué 225 millions de dollars de son budget au transfert de fonds à des groupes communautaires, des organisations ou des personnes qui sont en lien direct avec la population que le gouvernement veut desservir. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Direction générale finance actuellement 12 programmes sur la santé de la population par l'entremise d'accords de subvention et de contribution (voir la pièce 9.4).

9.41 Les accords de subvention sont des transferts de fonds sans condition à des bénéficiaires qui répondent aux critères d'admissibilité. Dans le cas des accords de contribution toutefois, des conditions s'appliquent : le bénéficiaire doit non seulement répondre aux critères d'admissibilité, mais également respecter les conditions prévues par l'accord. Ces conditions aident le gouvernement fédéral à s'assurer que ses objectifs seront atteints et que les bénéficiaires géreront les fonds de façon adéquate tandis qu'ils exécutent leur projet.

9.42 Notre vérification des trois programmes nous a permis de constater qu'il existe un processus de gestion de projets bien établi et des lignes directrices de programme adéquates, décrivant clairement les objectifs,

les priorités et les critères d'admissibilité du programme (voir la pièce 9.8). Le processus de gestion est un moyen de s'assurer que les projets financés respectent les modalités et conditions approuvées par le Conseil du Trésor, les lignes directrices de programme et les autorisations financières.

Pièce 9.8 Lignes directrices des programmes : Meilleure pratique

Les trois programmes que nous avons vérifiés étaient dotés de bonnes lignes directrices pour le personnel du programme et les demandeurs potentiels.

Ces lignes directrices définissent clairement les objectifs et les priorités du programme et les critères d'admissibilité. Elles aident les évaluateurs internes et externes à évaluer les projets et à choisir ceux qui satisfont le mieux aux critères de financement de la Direction générale. Elles favorisent également l'uniformité des évaluations. Les lignes directrices expliquent comment présenter une demande de financement et la façon dont les projets sont sélectionnés et approuvés. Communiquer ces lignes directrices aux demandeurs potentiels est une mesure qui contribue à assurer la transparence du financement.

Source : Santé Canada

Façon dont nous avons évalué le caractère adéquat de la gestion des projets

9.43 Afin d'évaluer si la Direction générale gère adéquatement ses programmes de subventions et de contributions, nous avons examiné un échantillon de 38 projets, de partout au Canada, faisant partie de 3 des 12 programmes financés par des accords de subvention et de contribution : le Programme canadien de nutrition prénatale, la stratégie sur le VIH sida et le Fonds pour la santé de la population. Notre échantillon comprenait tous les projets de plus de 2 millions de dollars et 30 projets choisis au hasard parmi les autres projets financés par ces trois programmes.

9.44 Les observations de la présente section se rapportent à ces 38 projets. Plusieurs de nos examens nous ont permis de déceler des problèmes au niveau du processus de gestion des projets. Cette situation nous préoccupe. En particulier, nous avons constaté que la Direction générale n'a pas soumis les projets recevant un financement élevé à un processus de sélection rigoureux et qu'elle n'a pas effectué une surveillance adéquate de ces projets. Nos observations nous amènent à nous demander si les faiblesses que nous avons relevées au niveau de la gestion des projets peuvent s'appliquer à l'ensemble de la Direction générale.

9.45 Nous avons choisi ces trois programmes parce qu'ils englobent ensemble toutes les périodes de la vie (enfance, adolescence, âge adulte et troisième âge), qu'ils sont administrés aux niveaux national et régional, qu'ils ont recours à des accords de subvention et à des accords de contribution et qu'ils offrent des montants de financement importants comparativement aux autres programmes sur la santé de la population de la Direction générale. Le budget annuel combiné des trois programmes est d'environ 70 millions de dollars, soit 35 p. cent des dépenses totales sous forme de subventions et de contributions dans le secteur de la santé de la population.

9.46 Notre objectif était de déterminer si, dans le cadre de la sélection et de l'approbation des propositions de projet et de la surveillance et de l'évaluation subséquentes de ces projets, la Direction générale a respecté les modalités approuvées par le Conseil du Trésor ainsi que ses propres lignes directrices de programme. Nous voulions aussi vérifier si les paiements avaient été faits conformément à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces quatre sources d'autorisation constituent les normes de gestion des programmes de subventions et de contributions. Le processus de gestion de projets décrit à la pièce 9.9 tient compte de ces normes.

9.47 Nous nous attendions à ce que la Direction générale dispose d'un processus visant à assurer que chaque projet respecte les modalités approuvées par le Conseil du Trésor, les lignes directrices de programme et les autorisations financières. Nous nous attendions également à ce que le processus soit clair, communiqué ouvertement et appliqué de façon cohérente. Dernier point, nous nous attendions à ce que le processus permette à la Direction générale de s'assurer que les propositions de projet sont sélectionnées et approuvées adéquatement, que les projets sont contrôlés et évalués convenablement et que les autorisations financières sont respectées. Comme l'indique la pièce 9.9, la gestion de projets comporte quatre étapes : la sélection, l'approbation, la surveillance et l'évaluation des projets.

9.48 La sélection des projets qui seront financés présuppose que la Direction générale a communiqué avec des candidats potentiels et d'autres parties pour les informer que des fonds sont disponibles et pour les inviter à présenter des

Pièce 9.9 Principales étapes du processus de gestion des projets

Sélection

1. Information communiquée au public, sollicitation des collectivités et invitation à soumettre des propositions.
2. La proposition de projet est évaluée par un évaluateur interne, des évaluateurs externes et un comité consultatif externe.

Approbation

3. Le projet est recommandé pour approbation par le directeur du programme ou par le directeur régional et le sous-ministre adjoint.
4. Le projet est approuvé par le ministre de la Santé.
5. L'accord de subvention ou de contribution est établi.
6. Les fonds sont alloués au groupe.

Contrôle

7. Contrôle du projet et contrôle financier.
8. Des amendements ou une prolongation du délai sont approuvés par le directeur du programme ou par le directeur régional.

Évaluation

9. Le projet fait l'objet d'une évaluation officielle.
10. L'accord est fermé ou, si le programme est continu, l'accord est renouvelé.

Source : Santé Canada

les priorités et les critères d'admissibilité du programme (voir la pièce 9.8). Le processus de gestion est un moyen de s'assurer que les projets financés respectent les modalités et conditions approuvées par le Conseil du Trésor, les lignes directrices de programme et les autorisations financières.

Pièce 9.8 Lignes directrices des programmes : Meilleure pratique

Les trois programmes que nous avons vérifiés étaient dotés de bonnes lignes directrices pour le personnel du programme et les demandeurs potentiels.

Ces lignes directrices définissent clairement les objectifs et les priorités du programme et les critères d'admissibilité. Elles aident les évaluateurs internes et externes à évaluer les projets et à choisir ceux qui satisfont le mieux aux critères de financement de la Direction générale. Elles favorisent également l'uniformité des évaluations. Les lignes directrices expliquent comment présenter une demande de financement et la façon dont les projets sont sélectionnés et approuvés. Communiquer ces lignes directrices aux demandeurs potentiels est une mesure qui contribue à assurer la transparence du financement.

Source : Santé Canada

Façon dont nous avons évalué le caractère adéquat de la gestion des projets

9.43 Afin d'évaluer si la Direction générale gère adéquatement ses programmes de subventions et de contributions, nous avons examiné un échantillon de 38 projets, de partout au Canada, faisant partie de 3 des 12 programmes financés par des accords de subvention et de contribution : le Programme canadien de nutrition prénatale, la stratégie sur le VIH/sida et le Fonds pour la santé de la population. Notre échantillon comprenait tous les projets de plus de 2 millions de dollars et 30 projets choisis au hasard parmi les autres projets financés par ces trois programmes.

9.44 Les observations de la présente section se rapportent à ces 38 projets. Plusieurs de nos examens nous ont permis de déceler des problèmes au niveau du processus de gestion des projets. Cette situation nous préoccupe. En particulier, nous avons constaté que la Direction générale n'a pas soumis les projets recevant un financement élevé à un processus de sélection rigoureux et qu'elle n'a pas effectué une surveillance adéquate de ces projets. Nos observations nous amènent à nous demander si les faiblesses que nous avons relevées au niveau de la gestion des projets peuvent s'appliquer à l'ensemble de la Direction générale.

9.45 Nous avons choisi ces trois programmes parce qu'ils englobent ensemble toutes les périodes de la vie (enfance, adolescence, âge adulte et troisième âge), qu'ils sont administrés aux niveaux national et régional, qu'ils ont recours à des accords de subvention et à des accords de contribution et qu'ils offrent des montants de financement importants comparativement aux autres programmes sur la santé de la population de la Direction générale. Le budget annuel combiné des trois programmes est d'environ 70 millions de dollars, soit 35 p. cent des dépenses totales sous forme de subventions et de contributions dans le secteur de la santé de la population.

9.46 Notre objectif était de déterminer si, dans le cadre de la sélection et de l'approbation des propositions de projet et de la surveillance et de l'évaluation subséquentes de ces projets, la Direction générale a respecté les modalités approuvées par le Conseil du Trésor ainsi que ses propres lignes directrices de programme. Nous voulions aussi vérifier si les paiements avaient été faits conformément à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces quatre sources d'autorisation constituent les normes de gestion des programmes de subventions et de contributions. Le processus de gestion de projets décrit à la pièce 9.9 tient compte de ces normes.

9.47 Nous nous attendions à ce que la Direction générale dispose d'un processus visant à assurer que chaque projet respecte les modalités approuvées par le Conseil du Trésor, les lignes directrices de programme et les autorisations financières. Nous nous attendions également à ce que le processus soit clair, communiqué ouvertement et appliqué de façon cohérente. Dernier point, nous nous attendions à ce que le processus permette à la Direction générale de s'assurer que les propositions de projet sont sélectionnées et approuvées adéquatement, que les projets sont contrôlés et évalués convenablement et que les autorisations financières sont respectées. Comme l'indique la pièce 9.9, la gestion de projets comporte quatre étapes : la sélection, l'approbation, la surveillance et l'évaluation des projets.

9.48 La sélection des projets qui seront financés présuppose que la Direction générale a communiqué avec des candidats potentiels et d'autres parties pour les informer que des fonds sont disponibles et pour les inviter à présenter des

Pièce 9.9 Principales étapes du processus de gestion des projets

Sélection

1. Information communiquée au public, sollicitation des collectivités et invitation à soumettre des propositions.
2. La proposition de projet est évaluée par un évaluateur interne, des évaluateurs externes et un comité consultatif externe.

Approbation

3. Le projet est recommandé pour approbation par le directeur du programme ou par le directeur régional et le sous-ministre adjoint.
4. Le projet est approuvé par le ministre de la Santé.
5. L'accord de subvention ou de contribution est établi.
6. Les fonds sont alloués au groupe.

Contrôle

7. Contrôle du projet et contrôle financier.
8. Des amendements ou une prolongation du délai sont approuvés par le directeur du programme ou par le directeur régional.

Évaluation

9. Le projet fait l'objet d'une évaluation officielle.
10. L'accord est fermé ou, si le programme est continu, l'accord est renouvelé.

Source : Santé Canada

propositions de projet. La Direction générale examine ensuite les propositions pour déterminer si les projets sont admissibles à un financement. Des experts externes évaluent ensuite les propositions et présentent des commentaires sur les mérites des projets et sur leur contribution possible à l'atteinte des objectifs du programme. Un comité consultatif utilise ensuite les évaluations des experts pour classer les propositions.

9.49 Dans le cadre du processus d'approbation des projets, les agents de la Direction générale recommandent ou non le financement d'une proposition de projet. Ces recommandations sont transmises au ministre de la Santé, qui prend la décision finale de financer ou non les projets.

9.50 Le processus de sélection des projets est important parce qu'il vise à assurer que la Direction générale sélectionne, parmi un certain nombre de propositions, celles qui contribueront le plus à l'atteinte des objectifs du programme. Le processus permet à une multitude d'organismes et de personnes de présenter des demandes de financement. Le processus d'approbation des projets exige que seuls les projets qui ont été soumis au processus de sélection soient approuvés.

9.51 La surveillance des projets est la troisième étape clé de la gestion des subventions et des contributions. Surveiller signifie communiquer régulièrement pour connaître l'état du projet, veiller à ce que tous les documents requis soient présentés et déceler tout problème le plus rapidement possible. La surveillance est également importante pour que la Direction générale puisse s'assurer que les bénéficiaires des contributions respectent les modalités de leur accord. De plus, si la Direction générale décèle un problème, elle doit prendre les mesures appropriées afin de le régler, par exemple, en élaborant un plan d'action de concert avec le bénéficiaire, en demandant une vérification ou en suspendant le financement.

9.52 Si les projets ne sont pas surveillés adéquatement, il est possible que des problèmes ne soient pas décelés par la Direction générale. Il peut s'agir de fonds dépensés pour des activités autres que les activités prévues ou de dépenses qui ne sont pas admissibles à un financement. Autre problème, le projet peut ne plus contribuer à l'atteinte des objectifs du programme. En tant que gestionnaire de fonds publics, la Direction générale doit prendre des mesures appropriées lorsqu'elle décèle des problèmes.

9.53 La surveillance continue permet de déceler les accords qui auraient avantage à être modifiés en raison de l'évolution de la situation. On peut apporter des modifications aux accords de subvention et de contribution afin d'offrir des fonds additionnels ou de prolonger le délai d'exécution d'un projet. Les modifications ne doivent être effectuées qu'en raison de circonstances particulières, notamment parce qu'elles sont l'objet de mesures de contrôle plus restreintes. Le financement offert par l'entremise de modifications n'est pas assujetti au même processus de sélection de projets que le financement offert en vertu d'un nouvel accord de contribution. De plus, le personnel qui approuve les modifications se situe généralement à un échelon inférieur à celui du personnel qui approuve les nouveaux accords. Les procédures administratives utilisées diffèrent également.

9.54 Si elles ne sont pas assujetties à des règles précises, les modifications peuvent servir de moyen détourné d'accroître le financement ou la durée d'un projet. En outre, sans cela, les modifications peuvent être apportées de manière plus ou moins justifiée et leur contrôle s'en trouve d'autant plus difficile.

9.55 L'évaluation des projets, la quatrième étape, est une source d'information qui peut être utilisée pour évaluer les interventions en matière de santé de la population. Les accords de contribution exigent que chacun des bénéficiaires de financement remplisse une évaluation de projet. L'évaluation permet de déterminer avec quel succès le projet a contribué à l'atteinte des objectifs du programme. Ces renseignements sont utilisés au moment de décider si le financement devrait se poursuivre. De plus, ils peuvent servir dans le cadre d'une évaluation générale du programme.

9.56 Les paragraphes suivants (9.57à 9.88) décrivent brièvement les trois programmes sur lesquels notre vérification a porté et présentent nos observations en ce qui concerne les activités de gestion des projets.

Programme canadien de nutrition prénatale

9.57 Lors du Sommet mondial pour les enfants (1990), organisé par les Nations Unies, les chefs de 71 pays se sont engagés à investir dans le bien-être des enfants. En 1992, le Canada s'est attaqué à ce défi en élaborant le Programme d'action communautaire pour les enfants (de la naissance à six ans). En 1994, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en œuvre du Programme canadien de nutrition prénatale (de la conception à six mois), étendant son soutien à la période précédant la naissance.

9.58 Le Programme canadien de nutrition prénatale est un programme global et communautaire visant à soutenir les femmes enceintes qui vivent dans des conditions menaçant le développement sain de leur enfant. Il vise à aider les adolescentes, les femmes qui consomment de l'alcool ou d'autres substances de façon excessive, les femmes qui vivent dans un climat de violence ou d'isolement ou qui n'ont pas accès à d'autres services, les réfugiées et les femmes récemment immigrées, ainsi que les femmes métisses, inuites ou membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves. Les objectifs du programme sont les suivants :

- améliorer la santé des femmes enceintes (en offrant des suppléments nutritionnels et des consultations sur la nutrition, par exemple);
- réduire le nombre de bébés pesant moins de 2 500 grammes à la naissance;
- promouvoir l'allaitement maternel;
- accroître l'accès des adolescentes et des femmes enceintes aux services (par exemple, aux services de soutien, d'éducation, d'orientation et de consultation sur des problèmes liés aux habitudes de vie, tels que la consommation excessive d'alcool, le tabagisme et la violence familiale).

La pièce 9.10 décrit un projet financé par ce programme.

9.59 Bien que le programme comptait de nombreux projets en voie de réalisation en 1994-1995, le financement de 12,3 millions de dollars offert dans le Budget de 1997 a permis une plus grande participation du secteur communautaire. Le programme a été renouvelé en 1998, puis de nouveau en 2000, et son financement est passé à 27,2 millions de dollars en 2000-2001. Le programme finance actuellement 277 projets, dans plus de 680 communautés partout au Canada. Le Programme canadien de nutrition prénatale est offert par l'entremise des bureaux régionaux de Santé Canada.

9.60 Les projets du Programme canadien de nutrition prénatale sont sélectionnés, approuvés et surveillés de façon adéquate. Notre vérification a porté sur 14 projets de nutrition prénatale, tous financés en vertu d'accords de contribution. Beaucoup d'entre eux fonctionnent depuis plusieurs années. Nous nous sommes penchés sur le processus de gestion des projets à partir de la mise en œuvre du programme, mais nos observations se sont concentrées sur le processus utilisé au cours du renouvellement de 2000. Nous avons observé des améliorations par rapport aux années précédentes. En général, les propositions de projet ont été soumises à des processus de sélection et d'approbation adéquats et les projets ont été surveillés convenablement.

9.61 Les projets du Programme canadien de nutrition prénatale ne sont pas soumis à une évaluation, mais leurs responsables sont tenus de participer à l'exercice de collecte de données nationales organisé par la Direction générale. Dans les dossiers que nous avons examinés, tous les responsables avaient fourni des données sur les projets et leurs participantes, par exemple, les antécédents des clientes, le taux de participation et les résultats du projet, tels que le poids à la naissance et l'allaitement maternel. Cet exercice de collecte de données apporte des renseignements sur le rendement, lesquels peuvent servir lors de l'évaluation du programme dans son ensemble (voir la pièce 9.11 pour obtenir des renseignements au sujet des personnes servies par le programme).

Pièce 9.10 Un projet canadien de nutrition prénatale

Le projet *The Healthy Baby and Me* fournit connaissances et aide aux jeunes parents et aux futurs parents. Ce projet, mis en œuvre par les Infirmières de l'Ordre de Victoria, fournit également des connaissances, de l'aide et l'apprentissage des habilités requises au chapitre de la promotion de la santé prénatale, du rôle des jeunes parents, de l'allaitement maternel et de l'alimentation du nourrisson.

Source : Santé Canada

Pièce 9.11 Qui a participé au Programme canadien de nutrition prénatale?

38 p. 100 des participantes avaient moins de 20 ans; dix pour cent moins de 17 ans.

49 p. 100 étaient célibataires, divorcées, veuves ou séparées.

58 p. 100 avaient moins de 12 ans de scolarité.

44 p. 100 avaient un revenu net mensuel d'au plus 1 000 dollars.

46 p. 100 fumaient la cigarette.

13 p. 100 ont déclaré avoir subi des mauvais traitements.

Source : Santé Canada

Stratégie sur le VIH/sida

9.62 La stratégie sur le VIH/sida de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique est partie de la Stratégie canadienne sur le VIH/sida mise en œuvre en 1990 pour un certain nombre de raisons :

- Le VIH/sida engendre des coûts importants pour la société. Santé Canada estime que les personnes infectées actuellement, soit environ 50 000 personnes, vont engendrer un tableau économique de 27 milliards de dollars au cours de leur vie.
- Le VIH/sida est une épidémie mondiale et en expansion.
- Les données démographiques sur la maladie continuent de changer. Santé Canada reconnaît que l'épidémie de VIH/sida ne se limite plus principalement aux hommes homosexuels, compte tenu de l'augmentation importante du taux d'infection chez les femmes, les Autochtones et les consommateurs de drogues par injection.
- La transmission du VIH/sida est entièrement évitable.

9.63 Santé Canada est le principal organisme fédéral responsable de la Stratégie canadienne sur le VIH/sida. À ce titre, il reçoit 42,2 millions de dollars, soit 98,6 p. cent du financement annuel de la Stratégie. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, par l'entremise de sa stratégie sur le VIH/sida, gère 21 millions de dollars des fonds alloués à Santé Canada.

9.64 La stratégie sur le VIH/sida permet de financer des organismes communautaires qui mettent en œuvre des projets en adoptant une des approches suivantes (la pièce 9.12 présente un exemple de projet sur le VIH/sida) :

- création de milieux de soutien aux victimes;
- promotion de la santé auprès des personnes atteintes du VIH/sida;
- initiatives de prévention;
- renforcement des organismes communautaires;
- prévention, soins et traitement;
- soutien aux organismes non gouvernementaux nationaux.

Pièce 9.12 Un projet concernant le VIH/sida

Le projet *Asian Community Aids Service* (ACAS) offre des services de sensibilisation au VIH/sida, de prévention de la maladie et de soutien aux membres des communautés d'Asie orientale et d'Asie du Sud-Est qui vivent dans la région métropolitaine de Toronto. Il repose sur le concours de bénévoles, à qui il offre une formation qui permet au personnel du projet d'assurer un large éventail de services, comme des services d'écoute-orientation et de prise de contact.

Des fonds ont été alloués afin de permettre aux responsables du projet d'améliorer leurs compétences et d'être mieux à même de renforcer les ressources locales, d'attirer des bénévoles et d'établir des partenariats plus solides avec d'autres organismes de service dans le domaine du sida.

Source : Santé Canada

9.59 Bien que le programme comptait de nombreux projets en voie de réalisation en 1994-1995, le financement de 12,3 millions de dollars offert dans le Budget de 1997 a permis une plus grande participation du secteur communautaire. Le programme a été renouvelé en 1998, puis de nouveau en 2000, et son financement est passé à 27,2 millions de dollars en 2000-2001. Le programme finance actuellement 277 projets, dans plus de 680 communautés partout au Canada. Le Programme canadien de nutrition prénatale est offert par l'entremise des bureaux régionaux de Santé Canada.

9.60 **Les projets du Programme canadien de nutrition prénatale sont sélectionnés, approuvés et surveillés de façon adéquate.** Notre vérification a porté sur 14 projets de nutrition prénatale, tous financés en vertu d'accords de contribution. Beaucoup d'entre eux fonctionnent depuis plusieurs années. Nous nous sommes penchés sur le processus de gestion des projets à partir de la mise en œuvre du programme, mais nos observations se sont concentrées sur le processus utilisé au cours du renouvellement de 2000. Nous avons observé des améliorations par rapport aux années précédentes. En général, les propositions de projet ont été soumises à des processus de sélection et d'approbation adéquats et les projets ont été surveillés convenablement.

9.61 Les projets du Programme canadien de nutrition prénatale ne sont pas soumis à une évaluation, mais leurs responsables sont tenus de participer à l'exercice de collecte de données nationales organisé par la Direction générale. Dans les dossiers que nous avons examinés, tous les responsables avaient fourni des données sur les projets et leurs participantes, par exemple, les antécédents des clientes, le taux de participation et les résultats du projet, tels que le poids à la naissance et l'allaitement maternel. Cet exercice de collecte de données apporte des renseignements sur le rendement, lesquels peuvent servir lors de l'évaluation du programme dans son ensemble (voir la pièce 9.11 pour obtenir des renseignements au sujet des personnes servies par le programme).

Pièce 9.10 Un projet canadien de nutrition prénatale

Le projet *The Healthy Baby and Me* fournit connaissances et aide aux jeunes parents et aux futurs parents. Ce projet, mis en œuvre par les Infirmières de l'Ordre de Victoria, fournit également des connaissances, de l'aide et l'apprentissage des habilités requises au chapitre de la promotion de la santé prénatale, du rôle des jeunes parents, de l'allaitement maternel et de l'alimentation du nourrisson.

Source : Santé Canada

Pièce 9.11 Qui a participé au Programme canadien de nutrition prénatale?

38 p. 100 des participantes avaient moins de 20 ans; dix pour cent moins de 17 ans.
49 p. 100 étaient célibataires, divorcées, veuves ou séparées.
58 p. 100 avaient moins de 12 ans de scolarité.
44 p. 100 avaient un revenu net mensuel d'au plus 1 000 dollars.
46 p. 100 fumaient la cigarette.
13 p. 100 ont déclaré avoir subi des mauvais traitements.

Source : Santé Canada

Stratégie sur le VIH/sida

9.62 La stratégie sur le VIH/sida de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique est partie de la Stratégie canadienne sur le VIH/sida mise en œuvre en 1990 pour un certain nombre de raisons :

- Le VIH/sida engendre des coûts importants pour la société. Santé Canada estime que les personnes infectées actuellement, soit environ 50 000 personnes, vont engendrer un fardeau économique de 27 milliards de dollars au cours de leur vie.
- Le VIH/sida est une épidémie mondiale et en expansion.
- Les données démographiques sur la maladie continuent de changer. Santé Canada reconnaît que l'épidémie de VIH/sida ne se limite plus principalement aux hommes homosexuels, compte tenu de l'augmentation importante du taux d'infection chez les femmes, les Autochtones et les consommateurs de drogues par injection.
- La transmission du VIH/sida est entièrement évitable.

9.63 Santé Canada est le principal organisme fédéral responsable de la Stratégie canadienne sur le VIH/sida. À ce titre, il reçoit 42,2 millions de dollars, soit 98,6 p. cent du financement annuel de la Stratégie. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, par l'entremise de sa stratégie sur le VIH/sida, gère 21 millions de dollars des fonds alloués à Santé Canada.

9.64 La stratégie sur le VIH/sida permet de financer des organismes communautaires qui mettent en œuvre des projets en adoptant une des approches suivantes (la pièce 9.12 présente un exemple de projet sur le VIH/sida) :

- création de milieux de soutien aux victimes;
- promotion de la santé auprès des personnes atteintes du VIH/sida;
- initiatives de prévention;
- renforcement des organismes communautaires;
- prévention, soins et traitement;
- soutien aux organismes non gouvernementaux nationaux.

Pièce 9.12 Un projet concernant le VIH/sida

Le projet *Asian Community Aids Service* (ACAS) offre des services de sensibilisation au VIH/sida, de prévention de la maladie et de soutien aux membres des communautés d'Asie orientale et d'Asie du Sud-Est qui vivent dans la région métropolitaine de Toronto. Il repose sur le concours de bénévoles, à qui il offre une formation qui permet au personnel du projet d'assurer un large éventail de services, comme des services d'écoute-orientation et de prise de contact.

Des fonds ont été alloués afin de permettre aux responsables du projet d'améliorer leurs compétences et d'être mieux à même de renforcer les ressources locales, d'attirer des bénévoles et d'établir des partenariats plus solides avec d'autres organismes de service dans le domaine du sida.

Source : Santé Canada

9.85 Peu de mesures ont été prises pour résoudre les problèmes liés aux projets. Nous avons examiné des dossiers portant sur onze projets, dont huit étaient administrés au niveau national et trois au niveau régional. Trois de ces projets recevaient un financement élevé (plus de deux millions de dollars). Ils sont présentés à la pièce 9.13. Dans les trois cas, la Direction générale n'a pu nous fournir de documents décrivant le processus de sélection. Nous nous serions attendus à ce que des projets recevant un financement aussi élevé soient gérés avec plus de rigueur. Nous jugeons inacceptable que des documents importants sur ces accords de contribution considérables ne soient pas disponibles. Nous avons constaté dans le cas de deux des projets que la Direction générale avait décelé des problèmes, mais qu'elle n'avait pas pris les mesures appropriées pour les résoudre. Les documents d'approbation relatifs au troisième projet mentionnaient que le projet a reçu un financement supérieur à ce qui avait été recommandé par les examinateurs.

9.86 Parmi les huit dossiers nationaux et régionaux sur des projets de moins de deux millions de dollars, nous avons relevé cinq projets qui n'avaient pas été soumis à un processus de sélection adéquat; la Direction générale en avait néanmoins recommandé l'approbation :

- Nous n'avons trouvé aucun élément attestant que l'un des projets a été soumis à un processus de sélection.
- Dans deux des cas, la Direction générale a pris soin de préciser les organismes à qui verser les fonds. Le financement a par conséquent été recommandé et approuvé en l'absence de toute sollicitation de propositions, de tout examen interne ou externe, ou de tout examen par un comité consultatif. Un de ces accords a par la suite été modifié afin que davantage de fonds soient offerts.
- Dans un autre cas, l'examinateur interne a suggéré à la Direction générale de rejeter la demande de 84 000 $ de financement. Deux des cinq évaluateurs externes ont suggéré l'approbation de la demande de 84 000 $, à condition que des modifications importantes soient apportées au projet. En dépit de ces évaluations négatives, le projet a finalement été approuvé pour un montant encore plus important : 130 000 $.
- Nous avons aussi relevé un autre cas semblable où une évaluation suggérait le refus et où deux évaluations suggéraient l'approbation, à condition que des modifications importantes soient apportées au projet. Il semble que les modifications n'ont jamais été apportées, mais que le financement a été recommandé et approuvé.

9.87 Nous avons relevé certains éléments attestant que la Direction générale a surveillé les huit projets d'une valeur inférieure à deux millions de dollars. Toutefois, nous avons constaté un certain nombre de faiblesses au niveau de sa surveillance financière et du contrôle des paiements :

- Les responsables d'un projet ont engagé une dépense continue qui n'était pas admissible. La Direction générale a averti le bénéficiaire qu'elle n'allait pas financer la dépense en question, mais elle a continué de le faire pendant dix mois.
- Dans le cadre de trois autres projets, des fonds du programme ont été affectés à des dépenses qui n'étaient pas admissibles.

- Pour quatre projets, il n'y a pas eu présentation des documents exigés en vertu des conditions de l'accord, par exemple, les rapports d'étape, les états financiers vérifiés et les rapports finaux.
- Une avance de fonds consentie pour l'un des projets était supérieure au maximum permis en vertu de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.

Pièce 9.13 Trois projets de grande valeur de la stratégie sur le VIH/sida qui suscitent des préoccupations

Réseau communautaire d'info-traitements sida

En 1998, la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a approuvé le versement à ce réseau d'une somme de 8,75 millions de dollars répartie sur cinq ans. La proposition de projet a été soumise à un processus d'évaluation interne et externe. Toutefois, les deux évaluations externes n'étaient pas favorables et faisaient de nombreuses réserves importantes. Des réserves étaient également formulées à l'égard du budget du projet et du niveau de financement demandé. Le projet a quand même été recommandé aux fins d'approbation, puis approuvé. Il n'a pas été donné suite, avant que le projet soit approuvé, aux réserves notées par les évaluateurs. De plus, la Direction générale a approuvé le niveau de financement demandé.

Depuis qu'elle a commencé à verser des fonds en 1993 la Direction générale a pris note des réserves formulées à propos de ce projet. En 1999, six ans après le début du projet, la Direction générale a commencé à prendre quelques mesures afin de régler certains des problèmes. Ce n'est que deux ans plus tard, en 2001, que la Direction générale a mené à terme une vérification de ce projet. La Direction générale et le bénéficiaire du financement ont alors commencé à négocier un plan d'action. Toutefois, nous trouvons préoccupant qu'aucune mesure sérieuse n'ait été prise, sinon récemment, et que la Direction générale ait tout de même renouvelé, en 1998, le financement du projet à hauteur de 1,75 million de dollars par année.

Association canadienne de santé publique – Centre de documentation sur le VIH/sida

Ce projet a été approuvé en 1998, à hauteur d'environ 2,5 millions de dollars répartis sur 33 mois. Il n'a pas été possible de trouver une évaluation par la Direction générale de la proposition de 1998. En l'absence de documents justificatifs, nous sommes incapables de déterminer si les recommandations de l'évaluateur mandaté par la Direction générale équivalaient à recommander l'approbation de la demande de financement.

Le projet avait reçu des fonds de la Direction générale avant 1998 aux termes d'un accord antérieur. Une vérification de cet accord et d'autres accords passés par la Direction générale avec l'Association canadienne de santé publique a permis de constater que les conditions des accords de contribution n'avaient pas été respectées. Les vérificateurs ont examiné environ dix pour cent des opérations financières effectuées et ils ont recommandé que la Direction générale recouvre une somme de 350 000 dollars. Après avoir fait d'autres analyses et après négociation avec le bénéficiaire du financement, la Direction générale a consenti à percevoir une somme de 100 000 dollars.

Société canadienne du sida

La proposition de projet prévoyant un financement de 2,8 millions de dollars sur 33 mois a été approuvée en 1998. Nous n'avons trouvé que peu d'éléments établissant que le projet avait été approuvé et aucun document provenant du processus de sélection. En outre, les éléments que nous avons reçus au sujet de l'approbation indiquent que les évaluateurs ont recommandé un financement inférieur de 150 000 dollars à celui qui a été effectivement approuvé ultérieurement. Aucun document justifiant cette modification du financement n'a pu être obtenu.

Source : Santé Canada

- Pour quatre projets, il n'y a pas eu présentation des documents exigés en vertu des conditions de l'accord, par exemple, les rapports d'étape, les états financiers vérifiés et les rapports finaux.
- Une avance de fonds consentie pour l'un des projets était supérieure au maximum permis en vertu de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.

Pièce 9.13 Trois projets de grande valeur de la stratégie sur le VIH/sida qui suscitent des préoccupations

Réseau communautaire d'info-traitements sida

En 1998, la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a approuvé le versement à ce réseau d'une somme de 8,75 millions de dollars répartie sur cinq ans. La proposition de projet a été soumise à un processus d'évaluation interne et externe. Toutefois, les deux évaluations externes n'étaient pas favorables et faisaient de nombreuses réserves importantes. Des réserves étaient également formulées à l'égard du budget du projet et du niveau de financement demandé. Le projet a quand même été recommandé aux fins d'approbation, puis approuvé. Il n'a pas été donné suite, avant que le projet soit approuvé, aux réserves notées par les évaluateurs. De plus, la Direction générale a approuvé le niveau de financement demandé.

Depuis qu'elle a commencé à verser des fonds en 1993 la Direction générale a pris note des réserves formulées à propos de ce projet. En 1999, .six ans après le début du projet, la Direction générale a commencé à prendre quelques mesures afin de régler certains des problèmes. Ce n'est que deux ans plus tard, en 2001, que la Direction générale a mené à terme une vérification de ce projet. La Direction générale et le bénéficiaire du financement ont alors commencé à négocier un plan d'action. Toutefois, nous trouvons préoccupant qu'aucune mesure sérieuse n'ait été prise, sinon récemment, et que la Direction générale ait tout de même renouvelé, en 1998, le financement du projet à hauteur de 1,75 million de dollars par année.

Association canadienne de santé publique – Centre de documentation sur le VIH/sida

Ce projet a été approuvé en 1998, à hauteur d'environ 2,5 millions de dollars répartis sur 33 mois. Il n'a pas été possible de trouver une évaluation par la Direction générale de la proposition de 1998. En l'absence de documents justificatifs, nous sommes incapables de déterminer si les recommandations de l'évaluateur mandaté par la Direction générale équivalaient à recommander l'approbation de la demande de financement.

Le projet avait reçu des fonds de la Direction générale avant 1998 aux termes d'un accord antérieur. Une vérification de cet accord et d'autres accords passés par la Direction générale avec l'Association canadienne de santé publique a permis de constater que les conditions des accords de contribution n'avaient pas été respectées. Les vérificateurs ont examiné environ dix pour cent des opérations financières effectuées et ils ont recommandé que la Direction générale recouvre une somme de 350 000 dollars. Après avoir fait d'autres analyses et après négociation avec le bénéficiaire du financement, la Direction générale a consenti à percevoir une somme de 100 000 dollars.

Société canadienne du sida

La proposition de projet prévoyant un financement de 2,8 millions de dollars sur 33 mois a été approuvée en 1998. Nous n'avons trouvé que peu d'éléments établissant que le projet avait été approuvé et aucun document provenant du processus de sélection. En outre, les éléments que nous avons reçus au sujet de l'approbation indiquent que les évaluateurs ont recommandé un financement inférieur de 150 000 dollars à celui qui a été effectivement approuvé ultérieurement. Aucun document justifiant cette modification du financement n'a pu être obtenu.

Source : Santé Canada

9.68 Aucune évaluation ne figurait dans les dossiers de nombreux projets concernant le VIH/sida que nous avons examinés. Lorsque de telles évaluations avaient été faites, la Direction générale, souvent, n'en avait pas utilisé les résultats pour décider si l'on devait renouveler le projet ou y mettre fin.

9.69 **Recommandation.** La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devrait prendre des mesures correctives pour s'assurer que la sélection, l'approbation, la surveillance et l'évaluation de tous les projets financés en vertu de sa stratégie sur le VIH/sida se fassent dans le respect des processus établis.

Réponse du Ministère. D'accord. Une étude de tous les dossiers courants a été entreprise. Cette étude permettra de préciser les mesures correctives requises pour faire en sorte que tous les projets financés dans le cadre de la Stratégie sur le VIH/sida soient conformes aux lignes directrices du programme et au processus de gestion des projets.

La Direction générale s'est dotée d'un mécanisme de contrôle des subventions et contributions qui s'intégrera au travail de l'unité de l'assurance de la qualité, assurant ainsi une gestion efficace des subventions et contributions de la Direction générale.

En outre, le Comité directeur des subventions et des contributions de Santé Canada a élaboré un programme de formation obligatoire devant être suivi par tout le personnel du Ministère intervenant dans la gestion et l'administration des subventions et contributions ministérielles.

Ce programme de formation a été expérimenté auprès de certains employés du Ministère en attendant sa mise en œuvre prévue pour le début de l'année 2002.

De plus, la Direction générale a entrepris de revoir les lignes directrices du programme du VIH/sida afin de s'assurer qu'elles satisfont aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor. La Direction générale établira également des critères visant le financement, dans des circonstances exceptionnelles, de propositions non sollicitées.

Fonds pour la santé de la population

9.70 Lorsque l'approche axée sur la promotion de la santé a été remplacée par l'approche axée sur la santé de la population, le Fonds pour la santé de la population a été créé pour appuyer les projets permettant d'améliorer la capacité du secteur communautaire à réagir aux déterminants ayant une incidence sur la santé. Les projets du Fonds peuvent porter sur n'importe quelle période de la vie (enfance, adolescence, âge adulte et troisième âge) et sur n'importe quel déterminant de la santé (voir l'exemple présenté à la pièce 9.14). Le Fonds vise aussi à donner à la Direction générale la latitude lui permettant de financer des projets sur la santé de la population pour lesquels il n'y a pas de programme particulier, par exemple, parce que la question est nouvelle ou parce qu'elle ne justifie pas la mise en place d'un programme précis.

Pièce 9.14 Un projet du Fonds pour la santé de la population

Les aînés et l'utilisation sécuritaire des médicaments : modèle d'éducation interculturelle

Ce projet avait pour objectif de cerner les problèmes liés à la consommation de médicaments chez des aînés canadiens provenant de différents milieux ethnoculturels et de définir des moyens efficaces et pratiques d'éliminer ces problèmes. Il y a eu, dans le cadre de ce projet, l'élaboration d'une trousse de formation qui tenait compte des différences culturelles.

L'évaluation des besoins, l'utilisation de groupes ciblés et la lecture de la documentation ont permis, dans le cadre du projet, d'établir comment la culture, le vieillissement et les interactions médicamenteuses peuvent se répercuter sur la santé. La lecture de cette documentation a permis de noter les points d'intérêt suivants :

- En plus des médicaments qui leur sont prescrits, de 28 p. 100 à 40 p. 100 des aînés prennent des produits d'herboristerie, des préparations homéopathiques et des médicaments en vente libre.
- De 19 p. 100 à 28 p. 100 de toutes les hospitalisations de personnes de plus de 50 ans sont attribuables à un mauvais usage de médicaments.

La trousse de formation susmentionnée a permis de former 91 agents de santé et de services sociaux, gestionnaires et leaders communautaires, représentant 80 organismes de partout au Canada.

Même si le financement est terminé, les responsables du projet travaillent toujours à la distribution de la trousse de formation à différents groupes communautaires ciblés.

Source : Santé Canada

9.71 Le Fonds pour la santé de la population a été créé en 1997 et reçoit une allocation annuelle de 14,1 millions de dollars. Il administre actuellement environ 280 accords de contribution et 200 accords de subvention.

9.72 Les objectifs du Fonds pour la santé de la population sont les suivants :

- élaborer, mettre en œuvre, évaluer et diffuser des modèles communautaires de mise en application de l'approche axée sur la santé de la population;
- augmenter la base de connaissances pour l'élaboration de programmes et de politiques sur la santé de la population;
- multiplier les partenariats et développer la collaboration intersectorielle pour réagir à certains déterminants ou à des combinaisons de déterminants influant sur la santé.

9.73 Le Fonds pour la santé de la population dispose d'un budget annuel de 14,1 millions de dollars, partagé également entre les projets nationaux et régionaux. On nous a informés que la plus grande part du budget destiné aux projets nationaux a été allouée à six projets nationaux dans les secteurs de la recherche sur le cancer de la prostate et de la condition physique. Par conséquent, une somme d'environ 1,7 million de dollars seulement était disponible pour d'autres projets nationaux. De plus, une somme de seulement 5,5 millions de dollars était disponible pour des projets régionaux parce que 1,5 million de dollars du budget régional a été utilisé pour financer des projets nationaux sur la condition physique. Cette situation signifie qu'une somme nettement inférieure à ce qu'on avait prévu était disponible pour atteindre les objectifs du Fonds.

Pièce 9.14 Un projet du Fonds pour la santé de la population

Les aînés et l'utilisation sécuritaire des médicaments : modèle d'éducation interculturelle

Ce projet avait pour objectif de cerner les problèmes liés à la consommation de médicaments chez des aînés canadiens provenant de différents milieux ethnoculturels et de définir des moyens efficaces et pratiques d'éliminer ces problèmes. Il y a eu, dans le cadre de ce projet, l'élaboration d'une trousse de formation qui tenait compte des différences culturelles.

L'évaluation des besoins, l'utilisation de groupes ciblés et la lecture de la documentation ont permis, dans le cadre du projet, d'établir comment la culture, le vieillissement et les interactions médicamenteuses peuvent se répercuter sur la santé. La lecture de cette documentation a permis de noter les points d'intérêt suivants :

- En plus des médicaments qui leur sont prescrits, de 28 p. 100 à 40 p. 100 des aînés prennent des produits d'herboristerie, des préparations homéopathiques et des médicaments en vente libre.
- De 19 p. 100 à 28 p. 100 de toutes les hospitalisations de personnes de plus de 50 ans sont attribuables à un mauvais usage de médicaments.

La trousse de formation susmentionnée a permis de former 91 agents de santé et de services sociaux, gestionnaires et leaders communautaires, représentant 80 organismes de partout au Canada.

Même si le financement est terminé, les responsables du projet travaillent toujours à la distribution de la trousse de formation à différents groupes communautaires ciblés.

Source : Santé Canada

9.71 Le Fonds pour la santé de la population a été créé en 1997 et reçoit une allocation annuelle de 14,1 millions de dollars. Il administre actuellement environ 280 accords de contribution et 200 accords de subvention.

9.72 Les objectifs du Fonds pour la santé de la population sont les suivants :

- élaborer, mettre en œuvre, évaluer et diffuser des modèles communautaires de mise en application de l'approche axée sur la santé de la population;
- augmenter la base de connaissances pour l'élaboration de programmes et de politiques sur la santé de la population;
- multiplier les partenariats et développer la collaboration intersectorielle pour réagir à certains déterminants ou à des combinaisons de déterminants influant sur la santé.

9.73 Le Fonds pour la santé de la population dispose d'un budget annuel de 14,1 millions de dollars, partagé également entre les projets nationaux et régionaux. On nous a informés que la plus grande part du budget destiné aux projets nationaux a été allouée à six projets nationaux dans les secteurs de la recherche sur le cancer de la prostate et de la condition physique. Par conséquent, une somme d'environ 1,7 million de dollars seulement était disponible pour d'autres projets nationaux. De plus, une somme de seulement 5,5 millions de dollars était disponible pour des projets régionaux parce que 1,5 million de dollars du budget régional a été utilisé pour financer des projets nationaux sur la condition physique. Cette situation signifie qu'une somme nettement inférieure à ce qu'on avait prévu était disponible pour atteindre les objectifs du Fonds.

9.74 Il y a eu approbation du financement de certains projets non admissibles. Les objectifs du Fonds pour la santé de la population sont clairement définis dans les lignes directrices du programme. Lorsqu'un projet dont les objectifs ne correspondent pas à ceux du programme est financé, les fonds sont, de fait, dépensés à des fins autres que celles qui ont été approuvées pour le programme.

9.75 Nous avons examiné 13 projets du Fonds sur la santé de la population. Huit étaient administrés au niveau national et cinq au niveau régional. En vertu des lignes directrices du Fonds pour la santé de la population (voir la pièce 9.15), six projets nationaux n'étaient pas admissibles à un financement. De plus, aucun élément n'attestait que l'on avait communiqué avec des parties intéressées pour les inviter à présenter des propositions de projet, ni que des examens internes ou externes ou des consultations avec des conseillers avaient eu lieu. Le financement des six projets a néanmoins été recommandé et approuvé. Nous présentons ces projets à la pièce 9.16 et dans les paragraphes qui suivent.

9.76 Notre examen des trois projets financés par l'Initiative de recherche sur le cancer de la prostate a révélé que la Direction générale a dépensé 15 millions de dollars pour des projets qui, en grande partie, n'étaient pas admissibles à un financement en vertu des lignes directrices du programme. Ces projets sont liés à des recherches fondamentales et à des frais généraux qui ne visent pas l'atteinte des objectifs du programme. Cela constitue une dérogation aux modalités du programme. De plus, la Direction générale a versé à un bénéficiaire la somme de deux millions de dollars même si elle savait que les modalités de l'accord n'avaient pas été respectées. Nous avons aussi constaté un non-respect du processus de gestion des projets, notamment du processus de sélection des projets. Cette façon de faire contrevient également aux modalités approuvées pour le programme. L'approbation du financement contrevenait aussi aux lignes directrices du programme. Ces dérogations signifient que les candidats potentiels n'ont pas tous eu la possibilité de présenter une demande de financement, et que les projets financés n'ont pas été comparés à d'autres projets afin d'en évaluer les mérites respectifs.

Pièce 9.15 Lignes directrices du Fonds pour la santé de la population : dépenses non admissibles

Les lignes directrices du Fonds pour la santé de la population précisent clairement les domaines et les activités qui ne sont pas admissibles :

- les frais généraux ou les frais organisationnels permanents d'un organisme
- la recherche pure, dans n'importe quelle discipline
- les activités à but lucratif
- la prestation de services directs qui sont du ressort d'autres instances gouvernementales
- les études d'enquête, sauf celles menées à l'appui des objectifs du projet (comme les évaluations de besoins).

Source : Santé Canada

9.77 Notre examen des trois projets financés par l'initiative sur l'amélioration de la condition physique (Enhanced Fitness Activities), disposant d'un budget de 3,5 millions de dollars sur 3 ans, a révélé que le financement accordé pour des frais généraux n'était pas admissible en vertu des lignes directrices du Fonds pour la santé de la population. Il s'agit d'un

Pièce 9.16 Six projets nationaux du Fonds pour la santé de la population qui soulèvent des préoccupations

Centre d'excellence de Vancouver pour la recherche sur le cancer de la prostate (CEVRCP)

Le CEVRCP reçoit des subventions dans le cadre de deux ententes d'une durée de cinq ans, chacune représentant un million de dollars par année. Un projet reçoit des fonds pour la recherche sur le cancer de la prostate, tandis que l'autre est financé pour mettre sur pied le CEVRCP – une nouvelle entité créée pour ce financement.

La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique n'a pas sollicité de propositions afin d'identifier d'éventuels bénéficiaires du financement. En fait, aucun des projets n'a soumis une proposition, et donc aucune proposition n'a fait l'objet du processus de sélection, avec ses diverses évaluations. Cette non-observation du processus de sélection donne à penser que la Direction générale a malgré cela alloué les fonds à l'organisation, ce qui est contraire aux modalités du programme.

Les projets sont manifestement non admissibles selon les lignes directrices du Fonds pour la santé de la population, puisque leurs activités et leurs objectifs ne sont pas en accord avec ceux du programme. L'un des projets est consacré à de la recherche pure, tandis que l'autre utilise des fonds pour couvrir ses dépenses organisationnelles et ses frais généraux, contrairement à ce qui est stipulé dans les lignes directrices. En outre, l'organisation elle-même n'est pas admissible. Nous avons aussi constaté que la durée de cinq ans de ces ententes de subvention allait à l'encontre des modalités du programme qui stipulent que les subventions doivent être limitées à un an.

Nous sommes également préoccupés de ce que les conditions de l'entente indiquent clairement qu'aucun paiement ne sera fait dans le cadre de l'entente pour la recherche sur le cancer de la prostate avant que les propositions de recherche considérées par le CEVRCP n'aient fait l'objet d'un examen par des pairs. Or, la Direction générale a déjà versé deux millions de dollars, bien que cet examen n'ait pas eu lieu.

Initiative canadienne de recherche sur le cancer de la prostate (ICRCP)

Notre examen montre que l'ICRCP est également financée au moyen d'une subvention annuelle d'un million de dollars pendant cinq ans pour un projet de recherche sur le cancer de la prostate. Comme dans le cas des projets du CEVRCP, la Direction générale n'a pas sollicité de propositions. En outre, il n'existe aucune proposition concernant le projet de l'ICRCP, et celui-ci n'a fait l'objet d'aucune évaluation. Les fonds semblent malgré tout avoir été alloués à l'organisation, contrairement aux modalités du programme.

Comme les activités de ce projet concernent la recherche pure, elles ne sont pas admissibles selon les lignes directrices du Fonds. La durée de cinq ans de l'entente enfreint également les modalités du programme.

ParticipACTION, Association canadienne des loisirs et des parc et Vie Active Canada.

Notre échantillonnage aléatoire comprenait trois projets de bonne forme physique dont une partie des fonds est consacrée aux dépenses organisationnelles permanentes et aux frais généraux, contrairement aux lignes directrices du Fonds pour la santé de la population. Ici encore, la Direction générale a fait fi du processus de sélection. Nous avons observé que la Direction générale n'a reçu de propositions pour les trois projets qu'après le démarrage du financement et qu'il n'y a pas eu d'évaluations internes ou externes des propositions, ni de consultations d'experts-conseils.

Ces projets, dont le financement a débuté en 1998 pour une période d'une année, ont été renouvelés annuellement au moyen de modifications aux ententes. Ces modifications représentent presque 2,4 millions de dollars en fonds additionnels versés aux trois projets. Les modifications ne sont pas assujetties au même processus de sélection que les nouvelles ententes et peuvent être autorisées par des employés de rang inférieur dans l'échelle hiérarchique. Nous trouvons préoccupant le recours au mécanisme des modifications pour court-circuiter le processus de sélection et d'approbation. Nous trouvons également préoccupant que les projets n'aient pas fait l'objet d'évaluations. Essentiellement, la Direction générale a continué de verser des fonds sans savoir si les projets atteignaient ou non les objectifs.

Source : Santé Canada

9.74 Il y a eu approbation du financement de certains projets non admissibles. Les objectifs du Fonds pour la santé de la population sont clairement définis dans les lignes directrices du programme. Lorsqu'un projet dont les objectifs ne correspondent pas à ceux du programme est financé, les fonds sont, de fait, dépensés à des fins autres que celles qui ont été approuvées pour le programme.

9.75 Nous avons examiné 13 projets du Fonds sur la santé de la population. Huit étaient administrés au niveau national et cinq au niveau régional. En vertu des lignes directrices du Fonds pour la santé de la population (voir la pièce 9.15), six projets nationaux n'étaient pas admissibles à un financement. De plus, aucun élément n'attestait que l'on avait communiqué avec des parties intéressées pour les inviter à présenter des propositions de projet, ni que des examens internes ou externes ou des consultations avec des conseillers avaient eu lieu. Le financement des six projets a néanmoins été recommandé et approuvé. Nous présentons ces projets à la pièce 9.16 et dans les paragraphes qui suivent.

9.76 Notre examen des trois projets financés par l'Initiative de recherche sur le cancer de la prostate a révélé que la Direction générale a dépensé 15 millions de dollars pour des projets qui, en grande partie, n'étaient pas admissibles à un financement en vertu des lignes directrices du programme. Ces projets sont liés à des recherches fondamentales et à des frais généraux qui ne visent pas l'atteinte des objectifs du programme. Cela constitue une dérogation aux modalités du programme. De plus, la Direction générale a versé à un bénéficiaire la somme de deux millions de dollars même si elle savait que les modalités de l'accord n'avaient pas été respectées. Nous avons aussi constaté un non-respect du processus de gestion des projets, notamment du processus de sélection des projets. Cette façon de faire contrevient également aux modalités approuvées pour le programme. L'approbation du financement contrevenait aussi aux lignes directrices du programme. Ces dérogations signifient que les candidats potentiels n'ont pas tous eu la possibilité de présenter une demande de financement, et que les projets financés n'ont pas été comparés à d'autres projets afin d'en évaluer les mérites respectifs.

Pièce 9.15 Lignes directrices du Fonds pour la santé de la population : dépenses non admissibles

Les lignes directrices du Fonds pour la santé de la population précisent clairement les domaines et les activités qui ne sont pas admissibles :

- les frais généraux ou les frais organisationnels permanents d'un organisme
- la recherche pure, dans n'importe quelle discipline
- les activités à but lucratif
- la prestation de services directs qui sont du ressort d'autres instances gouvernementales
- les études d'enquête, sauf celles menées à l'appui des objectifs du projet (comme les évaluations de besoins).

Source : Santé Canada

9.77 Notre examen des trois projets financés par l'initiative sur l'amélioration de la condition physique (Enhanced Fitness Activities), disposant d'un budget de 3,5 millions de dollars sur 3 ans, a révélé que le financement accordé pour des frais généraux n'était pas admissible en vertu des lignes directrices du Fonds pour la santé de la population. Il s'agit d'un

Pièce 9.16 Six projets nationaux du Fonds pour la santé de la population qui soulèvent des préoccupations

Centre d'excellence de Vancouver pour la recherche sur le cancer de la prostate (CEVRCP)

Le CEVRCP reçoit des subventions dans le cadre de deux ententes d'une durée de cinq ans, chacune représentant un million de dollars par année. Un projet reçoit des fonds pour la recherche sur le cancer de la prostate, tandis que l'autre est financé pour mettre sur pied le CEVRCP – une nouvelle entité créée pour ce financement.

La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique n'a pas sollicité de propositions afin d'identifier d'éventuels bénéficiaires du financement. En fait, aucun des projets n'a soumis une proposition, et donc aucune proposition n'a fait l'objet du processus de sélection, avec ses diverses évaluations. Cette non-observation du processus de sélection donne à penser que la Direction générale a malgré cela alloué les fonds à l'organisation, ce qui est contraire aux modalités du programme.

Les projets sont manifestement non admissibles selon les lignes directrices du Fonds pour la santé de la population, puisque leurs activités et leurs objectifs ne sont pas en accord avec ceux du programme. L'un des projets est consacré à de la recherche pure, tandis que l'autre utilise des fonds pour couvrir ses dépenses organisationnelles et ses frais généraux, contrairement à ce qui est stipulé dans les lignes directrices. En outre, l'organisation elle-même n'est pas admissible. Nous avons aussi constaté que la durée de cinq ans de ces ententes de subvention allait à l'encontre des modalités du programme qui stipulent que les subventions doivent être limitées à un an.

Nous sommes également préoccupés de ce que les conditions de l'entente indiquent clairement qu'aucun paiement ne sera fait dans le cadre de l'entente pour la recherche sur le cancer de la prostate avant que les propositions de recherche considérées par le CEVRCP n'aient fait l'objet d'un examen par des pairs. Or, la Direction générale a déjà versé deux millions de dollars, bien que cet examen n'ait pas eu lieu.

Initiative canadienne de recherche sur le cancer de la prostate (ICRCP)

Notre examen montre que l'ICRCP est également financée au moyen d'une subvention annuelle d'un million de dollars pendant cinq ans pour un projet de recherche sur le cancer de la prostate. Comme dans le cas des projets du CEVRCP, la Direction générale n'a pas sollicité de propositions. En outre, il n'existe aucune proposition concernant le projet de l'ICRCP, et celui-ci n'a fait l'objet d'aucune évaluation. Les fonds semblent malgré tout avoir été alloués à l'organisation, contrairement aux modalités du programme.

Comme les activités de ce projet concernent la recherche pure, elles ne sont pas admissibles selon les lignes directrices du Fonds. La durée de cinq ans de l'entente enfreint également les modalités du programme.

ParticipACTION, Association canadienne des loisirs et des parc et Vie Active Canada.

Notre échantillonnage aléatoire comprenait trois projets de bonne forme physique dont une partie des fonds est consacrée aux dépenses organisationnelles permanentes et aux frais généraux, contrairement aux lignes directrices du Fonds pour la santé de la population. Ici encore, la Direction générale a fait fi du processus de sélection. Nous avons observé que la Direction générale n'a reçu de propositions pour les trois projets qu'après le démarrage du financement et qu'il n'y a pas eu d'évaluations internes ou externes des propositions, ni de consultations d'experts-conseils.

Ces projets, dont le financement a débuté en 1998 pour une période d'une année, ont été renouvelés annuellement au moyen de modifications aux ententes. Ces modifications représentent presque 2,4 millions de dollars en fonds additionnels versés aux trois projets. Les modifications ne sont pas assujetties au même processus de sélection que les nouvelles ententes et peuvent être autorisées par des employés de rang inférieur dans l'échelle hiérarchique. Nous trouvons préoccupant le recours au mécanisme des modifications pour court-circuiter le processus de sélection et d'approbation. Nous trouvons également préoccupant que les projets n'aient pas fait l'objet d'évaluations. Essentiellement, la Direction générale a continué de verser des fonds sans savoir si les projets atteignaient ou non les objectifs.

Source : Santé Canada

autre exemple de dérogation aux modalités du programme. Nous avons aussi constaté le non-respect du processus de gestion des projets. Les projets n'ont pas été soumis au processus de sélection et l'utilisation fréquente des modifications permettait, une fois de plus, de se soustraire au processus de sélection, tout en continuant de recevoir des fonds après la période de financement initial. Rien n'attestait que les 3,5 millions de dollars ont été alloués aux organismes qui étaient les plus en mesure de contribuer à l'atteinte des objectifs du programme.

9.78 Nous n'avons pas relevé de problèmes semblables en ce qui concerne les sept autres projets, dont deux étaient nationaux et cinq régionaux.

9.79 Comme dans le cas de la stratégie sur le VIH/sida, plusieurs projets du Fonds pour la santé de la population que nous avons examinés n'avaient aucune évaluation dans leur dossier. Lorsqu'une telle évaluation existait, la Direction générale n'en avait souvent pas utilisé les résultats pour décider si l'on devait poursuivre le financement du projet.

9.80 Recommandation. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devrait s'assurer que le Fonds pour la santé de la population soit utilisé pour financer uniquement les projets qui contribuent à l'atteinte des objectifs du programme et qui répondent à ses critères d'admissibilité.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale dispose d'un mécanisme de contrôle de gestion qui permet de s'assurer que le Fonds pour la santé de la population n'est utilisé que pour financer des projets qui satisfont aux objectifs du programme et aux critères d'admissibilité. Dans le cadre de l'initiative de formation du Ministère, nous insisterons auprès du personnel des programmes sur l'obligation de respecter les exigences qu'impose ce mécanisme.

9.81 Recommandation. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devrait s'assurer qu'elle dispose des autorisations requises pour financer les six projets nationaux. Elle devrait respecter le processus établi de gestion des projets.

Réponse du Ministère. D'accord. Bien que Santé Canada soit autorisé à verser des subventions de recherche à l'aide de crédits votés à cet effet, le Ministère verra à ce que soit clairement précisée son autorisation à verser des subventions pour financer des recherches portant sur la santé de la population. On modifie présentement les lignes directrices de la Direction générale de manière à ce qu'elles puissent livrer le même message que les modalités approuvées par le Conseil du Trésor. Une directive de programme, qui précisera les autorisations s'appliquant aux projets de promotion d'une saine condition physique et qui sera conforme aux modalités en vigueur, sera émise en décembre 2001.

9.82 Recommandation. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devrait améliorer sa capacité de s'assurer que les projets financés en vertu d'accords de contribution soient évalués adéquatement.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a prescrit au personnel des programmes de veiller à ce que des indicateurs de succès soient clairement définis pour tous les projets dont l'approbation est recommandée et a réaffirmé les exigences d'évaluation des projets, telles que décrites dans la nouvelle grille standard d'entente de contribution. La responsabilité de renforcer le mécanisme d'évaluation des programmes et des projets a été confiée à la Direction de la planification de la gestion et des opérations. Des mesures supplémentaires comprennent la formation obligatoire du personnel et la révision des processus et procédures appropriés afin d'assurer le respect des directives.

Le personnel responsable des programmes a besoin de directives plus complètes

9.83 Notre vérification a permis de relever plusieurs cas de non-conformité survenus parce que le personnel ne disposait pas de directives adéquates sur la façon de gérer les accords. Au cours de notre examen des dossiers, par exemple, nous avons demandé qui était le signataire autorisé des approbations et des modifications. On nous a dit qu'il n'existait aucun document sur la délégation du pouvoir de signature. Par conséquent, chaque programme a mis au point ses propres procédés d'utilisation courante et reconnue. Toutefois, les procédés sont différents d'un programme à l'autre et ne sont pas toujours respectés.

9.84 Nous avons constaté l'absence de directives du Ministère sur l'utilisation à faire des modifications aux accords de contribution. Au cours de nos entretiens, le personnel nous a indiqué avoir besoin de ces directives. Sur les 14 projets de nutrition prénatale examinés, nous avons constaté que 156 modifications, représentant une somme de 8,8 millions de dollars, avaient été apportées depuis la mise en œuvre des projets. On a eu recours aux modifications dans de nombreuses circonstances différentes. Par exemple, elles ont été utilisées dans le cadre des processus de renouvellement de programme de 1996, 1998 et 2000 (des modifications s'élevant à 6,3 millions de dollars) afin d'offrir un financement provisoire entre l'échéance d'un accord et la signature d'un nouvel accord, et afin d'offrir des fonds additionnels à des projets financés en vertu d'accords existants (2,5 millions de dollars). Nous avons décelé six projets financés en vertu d'accords qui avaient été modifiés incorrectement, ce qui signifie que des fonds ont été avancés en l'absence d'un accord de contribution valide.

9.85 **Recommandation.** Santé Canada devrait s'assurer que le personnel dispose de directives adéquates pour gérer les accords de subvention et de contribution et sache, notamment, comment utiliser de manière appropriée les modifications.

Réponse du Ministère. D'accord. Santé Canada a lancé une vaste initiative conçue pour améliorer la gestion des subventions et contributions. Cette initiative comprend la formation obligatoire du personnel et la création d'une unité de contrôle des subventions et contributions et d'assurance de la qualité.

Conformément à ce qui précède, la Direction générale a mis sur pied un projet misant sur l'obligation de rendre compte des subventions et contributions qui assurera une réponse rapide et efficace aux recommandations de la présente vérification et à d'autres initiatives pertinentes.

La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a émis une directive au personnel des programmes qui précise ce qui constitue une utilisation appropriée des modifications. Une nouvelle modification des politiques est présentement à l'étude par le Comité directeur des subventions et contributions du Ministère.

9.86 Au cours de l'année dernière, le Ministère a effectué une vérification interne des programmes de subventions et de contributions de la Direction générale, ainsi qu'une étude du cadre ministériel s'appliquant à tous ces programmes. Bien que l'étendue de ces deux vérifications soit différente de la nôtre, nous avons constaté que certaines de leurs recommandations étaient liées à des problèmes qui sont présentés dans le présent rapport de vérification.

Il faut le plus rapidement possible donner suite aux recommandations des vérificateurs internes

9.87 À l'automne 2000, la Direction de la vérification interne a présenté un rapport de vérification sur les subventions et les contributions gérées par la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique. Cette vérification portait sur le caractère adéquat de certains contrôles importants que nous avons aussi retenus et évalués, mais on n'y a pas vérifié le processus de sélection ni vérifié si les évaluations des projets avaient été effectuées comme l'exigeaient les accords. Un an après avoir reçu le rapport de vérification interne, les gestionnaires ont accepté officiellement les recommandations formulées dans le rapport et ont approuvé un plan d'action pour leur mise en œuvre. Il est important que la mise en œuvre de ce plan d'action ne soit pas retardée davantage.

9.88 En mars 2001, Santé Canada a confié à un consultant externe le mandat d'examiner le cadre de gestion du Ministère pour tous les programmes de subventions et de contributions. L'examen a révélé la nécessité d'apporter un certain nombre d'améliorations et a proposé un plan d'action. Lors de notre vérification, les gestionnaires de Santé Canada n'avaient pas encore approuvé ce plan. La correction des faiblesses décelées demande la mise en œuvre de ce plan dans des délais raisonnables.

Mesure et présentation des résultats

La mesure des résultats fait partie d'une bonne gestion de programme

9.89 Dans cette section du chapitre, nous présentons nos observations sur la mesure et la présentation des résultats au niveau du programme. Les évaluations périodiques des programmes et la mesure continue du rendement indiquent aux gestionnaires ce qui a fonctionné et a permis d'atteindre les résultats escomptés, et ce qui n'a pas fonctionné. La Direction générale a besoin de ces renseignements pour bien gérer les programmes; on peut se

fonder sur ces renseignements pour faire de la planification et établir des priorités. De plus, ils permettent au Ministère de rendre compte publiquement de l'efficacité de ses programmes.

9.90 Nous nous attendions à ce que le Ministère ait un plan pour l'évaluation des programmes de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique et à ce qu'il effectue les évaluations prévues dans ce plan. De plus, nous nous attendions à ce que la Direction générale évalue elle aussi ses programmes.

Peu de programmes sur la santé de la population ont été évalués

9.91 Nous avons constaté que la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique n'a pas de plan officiel pour l'évaluation de ses 12 programmes de contributions. Elle a affecté peu de ressources à l'évaluation des programmes et n'a effectué aucune évaluation.

9.92 Toutefois, la Division de l'évaluation des programmes ministériels de Santé Canada dispose d'un plan ministériel d'évaluation, qui demande que l'on évalue trois programmes sur la santé de la population : la Stratégie canadienne sur le VIH/sida (juillet 2001), le Programme canadien de nutrition prénatale (octobre 2001) et le Programme d'action communautaire pour les enfants (2003). Ces évaluations sont en cours. De plus, le Ministère s'est engagé à fournir au Conseil du Trésor une évaluation des programmes sur la santé de la population d'ici 2004.

9.93 Le financement destiné au renouvellement de 1998 de la Stratégie canadienne sur le VIH/sida a été approuvé sous condition qu'un rapport triennal sur le succès de la Stratégie soit présenté au Cabinet au plus tard en juillet 2001. Cette évaluation était en cours au moment de notre vérification, mais le Ministère n'a pas encore fixé de date d'achèvement. Lorsque le Programme canadien de nutrition prénatale a été créé en 1994-1995, le Ministère s'est engagé à l'évaluer au bout de quatre ans. En partie en raison d'un manque de données, l'évaluation a été retardée. Depuis, toutefois, la Direction générale a recueilli certaines données nationales sur le programme. L'évaluation, qui devait se terminer en octobre 2001, doit maintenant être achevée en mars 2002, huit ans après la création du programme. Aucune évaluation du Fonds pour la santé de la population n'est prévue.

9.94 Nous avons constaté que le Programme canadien de nutrition prénatale a recueilli des données sur des projets individuels en faisant remplir des questionnaires aux bénéficiaires du financement et aux participantes des projets. Ces données ont été cumulées pour l'ensemble du pays afin d'offrir des renseignements sur les résultats obtenus auprès des mères et des enfants dans tout le Canada. Ces renseignements seront précieux dans le cadre de l'évaluation actuelle. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, nous sommes préoccupés par le fait que de nombreux projets de la stratégie sur le VIH/sida et du Fonds pour la santé de la population ne comptaient aucune évaluation dans leur dossier. En l'absence d'évaluations au niveau des projets, des données, qui pourraient s'avérer importantes, ne sont pas disponibles pour effectuer les évaluations au niveau du programme.

9.95 Certains bureaux régionaux ont entrepris des études sur des aspects des programmes sur la santé de la population dans leur région. Toutefois, ces études ne s'inscrivent pas dans un effort concerté dans l'ensemble de la Direction générale, ce qui rend difficile l'évaluation de la valeur des interventions à l'échelle nationale.

La Direction générale doit mettre au point des indicateurs pour mesurer le rendement

9.96 Tandis que des évaluations sont effectuées de façon périodique, la mesure du rendement est une activité continue, qui permet d'évaluer les résultats. La mesure du rendement aide les gestionnaires à savoir si un programme va dans la bonne direction. Les indicateurs de rendement sont au cœur de cette mesure, car ils précisent les critères en regard desquels le rendement ou le succès seront mesurés. Nous nous attendions à ce que le Ministère utilise ou élabore des indicateurs de rendement.

9.97 Nous avons constaté que la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a entrepris à deux reprises l'élaboration d'un cadre pour mieux gérer son rendement, sans jamais le terminer. La Direction générale n'a pas fait beaucoup de progrès non plus dans l'élaboration d'indicateurs de rendement, et ce pour la plupart des programmes sur la santé de la population.

9.98 Vers la fin de 1998, Santé Canada a élaboré un cadre de rendement et de responsabilisation sur la santé de la population, qui décrivait les objectifs, les résultats clés attendus, les indicateurs de rendement, une stratégie de mesure du rendement ainsi que l'attribution des responsabilités pour le compte rendu des résultats. Le cadre de rendement et de responsabilisation était de nature générale, et s'appliquait à des groupes particuliers de la population. Il n'a jamais été mis en œuvre.

9.99 Le budget de 1999 a alloué 43 millions de dollars sur 3 ans à Santé Canada pour l'Initiative fédérale de responsabilisation visant à améliorer la reddition de comptes aux Canadiens et aux Canadiennes quant au rendement du Ministère. La Direction générale de l'information, de l'analyse et de la connectivité dirige cette initiative, Direction qui octroie des fonds aux directions générales de Santé Canada. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique a reçu près de 1,2 million de dollars et a fourni, à partir de son propre budget, une somme équivalente pour élaborer un cadre intégré de mesure du rendement et de reddition de comptes. Elle n'a pas encore terminé le cadre, mais les gestionnaires se sont engagés à le faire d'ici la fin de 2002.

9.100 La Direction générale n'est pas encore près de terminer l'élaboration d'indicateurs de rendement pour les programmes sur la santé de la population. Elle a décrit des indicateurs pour 12 des 27 secteurs de programme, mais, dans la plupart des cas, n'a pas précisé les sources de données ou formulé d'objectifs précis. Parmi les programmes qui ont fait l'objet de notre vérification, seul le Programme canadien de nutrition prénatale a semblé progresser. Il a élaboré des questionnaires sur les projets et sur les clients afin de recueillir des données sur les résultats au niveau de la

santé des enfants et des mères et au niveau de la promotion de l'allaitement maternel. Il présente des rapports nationaux et régionaux sur ces données depuis 1998. Le personnel de la stratégie sur le VIH/sida et du Fonds sur la santé de la population n'a pas fini la mise au point des indicateurs de rendement à utiliser pour ces programmes.

9.101 En l'absence d'évaluations de programme et d'indicateurs de rendement, la Direction générale ne peut dire dans quelle mesure ses programmes ont contribué à l'amélioration de la santé des Canadiens et des Canadiennes.

Il faut améliorer la présentation des résultats au Parlement

9.102 Le Ministère ne communique au Parlement que des renseignements limités relativement à l'efficacité de ses programmes sur la santé de la population. Nous avons examiné ses rapports sur les plans et les priorités des trois dernières années et nous y avons trouvé peu d'indications quant à l'efficacité des programmes sur la santé de la population.

9.103 Recommandation. Santé Canada et sa Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devraient renforcer leur système d'évaluation des programmes sur la santé de la population.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique collaborera avec la Division ministérielle de l'évaluation des programmes (DMEP) pour mettre en œuvre la nouvelle Politique d'évaluation du Conseil du Trésor. Dans le cadre de cette initiative, la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique et la DMEP commenceront immédiatement à investir dans la mise en place du mécanisme requis, ce qui inclura l'utilisation de ressources humaines spécialisées et l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'évaluation pour tous les programmes de santé de la population. Certaines évaluations de programmes de santé de la population sont actuellement en cours.

9.104 Recommandation. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique devrait terminer la mise au point des indicateurs de rendement pour ses programmes sur la santé de la population.

Réponse du Ministère. D'accord. Un projet de mesure du rendement est présentement en cours au sein de la Direction générale dans le cadre d'une initiative à l'échelle du Ministère visant à améliorer les rapports à présenter au Parlement et aux citoyens sur les résultats des programmes de Santé Canada. La sélection des indicateurs de rendement des programmes et l'identification des sources de données pour établir ces indicateurs, ainsi qu'une stratégie de mesure et de présentation des résultats, sont inclus dans le cadre de mesure du rendement.

9.105 Recommandation. Santé Canada devrait s'assurer que les résultats de ses programmes sur la santé de la population soient présentés au Parlement dans ses rapports sur le rendement.

Réponse du Ministère. D'accord. Santé Canada inclura un rapport sur les résultats des programmes de santé de la population dans son *Rapport de rendement* pour l'exercice 2001-2002.

Conclusion

9.106 Santé Canada a la responsabilité d'aider les Canadiens et les Canadiennes à maintenir et à améliorer leur état de santé. Afin de s'acquitter de cette mission, il dirige et promeut des activités de prévention en matière de santé, notamment des activités de promotion de la santé, de prévention des maladies et des blessures, de protection de la santé, et de surveillance et d'évaluation de la santé de la population. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique est la principale responsable des initiatives fédérales sur la santé de la population, responsabilité dont elle s'acquitte en grande partie par l'entremise de programmes de subventions et de contributions.

9.107 La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique ne dispose d'aucun cadre formel pour déterminer quelles activités sur la santé de la population doivent être entreprises, ni où ni comment elles doivent l'être. La Direction générale a élaboré récemment un cadre d'établissement des priorités. Toutefois, ce cadre n'a pas encore été approuvé et il n'y a pas non plus de stratégie ou de calendrier pour sa mise en œuvre. Un tel cadre fournirait une base rationnelle pour mettre fin à des programmes, pour les réorienter ou pour en créer de nouveaux.

9.108 Au sein des trois programmes que nous avons examinés, nous avons découvert un processus de gestion de projets bien établi et des lignes directrices de programme claires. Ces deux éléments, s'ils sont bien utilisés, contribueront, dans le cadre des projets, à assurer le respect des modalités approuvées par le Conseil du Trésor en ce qui concerne le programme, les lignes directrices de programme et les autorisations financières qui s'appliquent.

9.109 Au sein du Programme canadien de nutrition prénatale, nous avons constaté que les projets examinés avaient été bien gérés en général. Nous avons toutefois souligné que le personnel a souvent recours aux modifications des accords, sans disposer de directives appropriées à cet égard, afin de prolonger le financement des projets.

9.110 Au sein des deux autres programmes, nous avons observé de nombreuses situations où les gestionnaires n'ont pas respecté les processus établis. En particulier, nous avons constaté que plusieurs projets de la stratégie sur le VIH/sida et que six projets nationaux du Fonds pour la santé de la population étaient financés sans que l'on respecte adéquatement des étapes importantes du processus de sélection. Dans ces cas, il n'y a pas eu de sollicitation de propositions auprès d'autres intéressés. De plus, les évaluations des propositions étaient inexistantes ou faibles.

9.111 Dans le cadre de notre examen de la stratégie sur le VIH/sida, nous avons constaté que des documents importants manquaient aux dossiers sur deux projets recevant un financement élevé. De plus, la Direction générale n'est pas parvenue à résoudre un certain nombre de préoccupations soulevées au sujet des projets avant de les financer. Plusieurs projets de moins de deux millions de dollars n'ont pas été soumis à un processus de sélection adéquat et la Direction générale a néanmoins recommandé que l'on en approuve le financement. Par conséquent, la Direction générale n'a aucune assurance que les meilleurs projets ont été financés ou que ces projets sont gérés adéquatement. De plus, nous avons conclu que la Direction générale n'effectue pas une gestion appropriée des fonds publics octroyés pour ces projets.

9.112 En ce qui concerne le Fonds pour la santé de la population, nous avons constaté que des fonds ont été alloués à six projets nationaux d'envergure qui n'étaient pas admissibles en vertu des lignes directrices du programme. Deux de ces six projets comportent de la recherche fondamentale, ce qui ne fait manifestement pas partie des objectifs du programme. De plus, ils ne permettent pas à la Direction générale de s'acquitter de sa responsabilité de promouvoir la santé auprès de la population. Les gestionnaires ne se sont pas assurés qu'ils avaient l'autorisation appropriée pour financer les six projets dans le secteur de la recherche sur le cancer de la prostate et de la promotion de la condition physique. Le non-respect du processus de gestion de projets établi a donné lieu à des décisions de financement arbitraires ou non justifiées.

9.113 Il est clair qu'une multitude de facteurs, y compris des pressions politiques, nationales et internationales, ont un impact sur la façon dont les subventions et contributions sont utilisées pour financer des projets. Toutefois, nous avons relevé de nombreux projets recommandés et approuvés par les gestionnaires, même si ces derniers n'avaient pas respecté leur propre processus de gestion de projets. Nous croyons que cela est inacceptable.

9.114 La Direction générale doit améliorer sa mesure des résultats des programmes de subventions et de contributions et sa présentation de ces résultats. Aucuns des programmes que nous avons vérifiés n'ont été évalués pour déterminer s'ils ont atteint leurs objectifs, s'ils sont toujours pertinents ou s'ils devraient être remplacés. Ces évaluations permettraient de se pencher sur des questions complexes comme la raison d'être des programmes et leur efficacité. Les réponses à ces questions sont importantes si l'on veut que les membres du Parlement sachent si ces programmes sont utiles et jusqu'à quel point ils ont un impact sur la santé des Canadiens et des Canadiennes.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait à déterminer :

- si les décisions concernant le choix, le lieu et les modalités d'application des activités relatives à la santé de la population étaient rationnelles;
- si, d'après son processus de gestion des projets, la Direction générale gère adéquatement les accords de subvention et de contribution;
- si la Direction générale évalue et présente adéquatement les réalisations des programmes sur la santé des populations.

Étendue et méthode

Notre vérification a porté essentiellement sur les activités de Santé Canada relatives à la santé de la population dont la gestion est assurée par la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique. Nous avons examiné comment la Direction générale établit les priorités des programmes, puis étudié le mode de gestion de projets de trois programmes de subventions et de contributions utilisés pour financer des activités relatives à la santé de la population. Ensuite, nous avons regardé comment les réalisations des programmes sont évaluées et comment il en est rendu compte.

Nous avons interviewé du personnel du Ministère et plusieurs fonctionnaires provinciaux travaillant dans le domaine de la santé publique. Nous avons parcouru de la documentation, notamment des lois, des documents du Ministère et de la Direction générale, des dossiers sur les accords de subvention et de contribution, des documents de planification, des études, des rapports de vérification interne, ainsi que des sources de renseignements provenant de divers sites Web.

Notre vérification comprenait un examen détaillé de dossiers ayant trait à 38 projets relevant du Programme canadien de nutrition prénatale, de la stratégie sur le VIH/sida et du Fonds pour la santé de la population. Nous avons déterminé si les 38 projets avaient été sélectionnés, approuvés, puis contrôlés et évalués conformément aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor et selon les lignes directrices du programme élaborées par la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique. Nous avons également examiné si les versements étaient effectués en conformité avec la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et en conformité avec les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Pour chaque projet, nous avons recherché des éléments probants établissant que Santé Canada avait :

- respecté le processus de sélection établi, c'est-à-dire :
  - communiqué avec les parties intéressées pour leur indiquer que des fonds étaient offerts pour des projets;
  - soumis les propositions à une évaluation interne dans le cadre du processus de sélection (afin de déterminer l'admissibilité de l'organisation et du projet, la capacité du projet d'atteindre les objectifs et de respecter les priorités du programme, ainsi que l'admissibilité des dépenses proposées);
  - soumis les propositions à une évaluation externe et consulté des experts-conseils (afin de déterminer l'acceptabilité des projets et de leur niveau de financement, ainsi que leur priorité relative);
- suivi le processus d'approbation (afin de vérifier si les projets recommandés pour fin d'approbation l'étaient à juste titre et si les fonds étaient approuvés par l'autorité compétente);
- suivi le processus de contrôle des projets (afin de vérifier si le projet était toujours conforme aux modalités de l'accord de contribution, si l'organisation était toujours en mesure d'atteindre les objectifs du programme et si les exigences financières étaient respectées et les dépenses réelles admissibles);
- respecté la procédure de modification (afin de s'assurer du bien-fondé de son utilisation);
- suivi le processus d'évaluation des projets (afin de vérifier si les évaluations étaient menées à terme, utilisées pour le renouvellement des projets ainsi que pour l'évaluation des programmes).

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique établisse des activités relatives à la santé de la population suivant un cadre rationnel de fixation des priorités;
- les objectifs des programmes de subventions et de contributions soient clairement énoncés et à ce que les critères des programmes cadrent avec les objectifs des programmes et respectent les exigences des organismes centraux;
- la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique dispose d'une documentation claire sur les procédures de sélection des projets et à ce que ces procédures soient diffusées largement et mises en application systématiquement;
- la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique assure un contrôle adéquat des accords de subvention et de contribution approuvés et établisse des rapports pour rendre compte des résultats;
- la gestion et le contrôle financiers des projets soient conformes aux politiques et aux lois applicables du gouvernement.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Patricia MacDonald
Directrice : Linda Anglin

Theresa Bach
Karen Dornan
Chris Kelly
Jacques Maziade
Glenn Wheeler

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^me^ Patricia MacDonald.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 10

Défense nationale — L'équipement en service

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-10F
ISBN 0-662-86411-5

Chapitre

10

Défense nationale

L'équipement en service

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Les contraintes budgétaires ont contribué à réduire les objectifs concernant l'état de préparation 3

Objet de la vérification 5

Observations 5

État de l'équipement et tendances 5

Sauf dans le cas de la Force aérienne, les taux d'activité ont été maintenus 5

Problèmes liés au maintien en service de l'équipement 7

La Marine et la Force aérienne doivent déployer plus d'efforts au niveau du soutien de l'équipement 10

Personnel de maintenance 12

La dotation en personnel de maintenance est devenue problématique 12

Il y a des lacunes dans la dotation 14

Fourniture de pièces de rechange 15

Lenteur de la livraison des pièces de rechange 15

Incidences sur l'entraînement opérationnel et les déploiements 18

Entraînement opérationnel et déploiements — Incidence négative des réductions budgétaires et des difficultés vécues au chapitre du soutien de l'équipement 18

L'instruction collective et les exercices sont réduits 20

Certains déploiements ont été affectés 21

Information sur l'état de préparation de l'équipement 23

Il manque aux gestionnaires une grande partie de l'information dont ils ont besoin 23

Les rapports relatifs à l'instruction collective et aux exercices, souvent, ne sont pas rédigés ou ne sont pas analysés 24

Mesures correctives 28

Le Ministère prend des mesures pour régler les problèmes que nous avons relevés 28

Conclusion et recommandations 30

Les systèmes de gestion de l'information ne sont pas ce qu'ils devraient être 30

Manque de personnes qualifiées pour assurer le soutien de l'équipement 30

À propos de la vérification 34

Défense nationale
L'équipement en service

Points saillants

10.1 Les Forces canadiennes dépensent environ 20 p. 100 d'un budget de défense de 11,2 milliards de dollars pour gérer, réparer et entretenir l'équipement militaire. Environ 1,5 milliard de cette somme est consacré à l'achat de pièces de rechange, à la maintenance et aux réparations; approximativement 900 millions de dollars servent à payer la solde de quelque 15 000 membres du personnel militaire chargés d'assurer la gestion et le soutien de l'équipement en service.

10.2 Les représentants du Ministère nous ont dit que la direction avait décidé de réduire les niveaux de préparation de l'équipement des Forces canadiennes en raison des restrictions budgétaires et parce que la situation internationale ne justifiait plus le maintien de niveaux de préparation élevés. Bien que ces représentants aient affirmé que les réductions avaient été soigneusement contrôlées, nous avons relevé les points suivants :

- La Défense nationale n'a pas établi de système adéquat pour définir les normes et les objectifs en ce qui a trait à l'état de préparation ou à la disponibilité de l'équipement, et il n'existe pas de système unifié pour l'établissement de rapports permettant de rassembler des renseignements sur ces questions.
- Les Forces canadiennes n'établissent pas, ne présentent pas ou n'analysent pas de rapports post-exercice, et cela pour 60 p. 100 des exercices effectués, état de chose que l'on retrouve également pour les comptes rendus d'opération. Pour cette raison, il est difficile d'évaluer tant les causes que les répercussions des problèmes de disponibilité de l'équipement.
- Les données nécessaires au suivi et à la gestion de la disponibilité de l'équipement sont incomplètes, souvent inexactes, et, quelquefois, elles ne sont pas recueillies de la même façon. Il devient donc très difficile — voire impossible — pour la direction de connaître l'état véritable de ses plates-formes d'équipement majeur.

10.3 Le Ministère dispose de trop peu de personnel de maintenance pour être en mesure de doter pleinement les unités opérationnelles et les grands dépôts de maintenance. Problème tout aussi grave, environ 15 p. 100 des membres du personnel de maintenance ne possèdent pas les compétences qu'exigent leurs grades. De plus, il manque à ce personnel une grande partie de la formation exigée pour faire partie des unités dont ils sont membres.

10.4 Néanmoins, le Ministère a été en mesure d'assurer le fonctionnement de ses navires de guerre à un niveau d'activités plus ou moins constant depuis 1995. L'Armée de terre a pu satisfaire aux exigences accrues des

missions de maintien de la paix et des opérations de soutien de la paix, doublant presque, pour ce faire, l'utilisation de ses véhicules de combat à roues. Cependant, la Force aérienne a grandement réduit ses activités, principalement en raison des compressions budgétaires et de la nécessité moindre d'assurer un état de préparation élevé.

10.5 Les armées (Armée de terre, Force aérienne et Marine) ont établi toute une gamme de normes et d'objectifs en ce qui a trait à la disponibilité de l'équipement, mais la mesure dans laquelle ces normes et objectifs sont atteints n'est pas claire. Nous n'avons pu déterminer jusqu'à quel point la Marine entretient bien ses bâtiments de guerre parce que les données pertinentes ne pouvaient être obtenues. Pour sa part, l'Armée de terre a maintenu l'état de fonctionnement de son équipement dans les unités opérationnelles à près de 75 p. 100, ce qui représente une norme minimale non officielle, sans toutefois accuser de baisse appréciable dans la disponibilité de son équipement. Enfin, on a constaté au sein de la Force aérienne de faibles niveaux de disponibilité de l'équipement au cours des cinq dernières années, et la disponibilité des flottes d'appareils Hercules et Aurora continue de décroître.

10.6 Le Système d'approvisionnement permet habituellement de livrer des pièces de rechange dans un délai de 30 jours, respecte environ la moitié des délais allant de 7 à 14 jours, mais réussit rarement à répondre aux besoins urgents. Son niveau de service est demeuré constant depuis 1995. Sauf dans quelques cas particuliers, notre vérification n'a pas établi de lien entre la disponibilité des pièces de rechange et celle de l'équipement à l'appui des opérations.

10.7 Dans le cadre des opérations menées jusqu'à maintenant, la disponibilité de l'équipement s'est révélée adéquate de façon générale. Cependant, dans certains parcs et flottes, un manque fréquent d'équipement utilisable a nui à l'entraînement et aux opérations militaires. Des initiatives ministérielles, comme le Système d'information — Soutien et acquisition du matériel (SISAM) et l'Amélioration du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (ASAFC), sont en cours. Les représentants du Ministère s'attendent à ce qu'elles améliorent la gestion de l'équipement en service et contribuent à l'accroissement de l'état de fonctionnement et de la disponibilité de l'équipement.

Réaction du Ministère. De manière générale, la Défense nationale accepte nos recommandations. Le Ministère nous a indiqué qu'il prendrait les mesures requises pour améliorer les systèmes d'information sur l'état de préparation ainsi que la qualité des données. Il nous a également informés qu'il travaillait à combler les lacunes au chapitre de l'entraînement et à améliorer l'approvisionnement en pièces de rechange pour les unités déployées.

Introduction

Les contraintes budgétaires ont contribué à réduire les objectifs concernant l'état de préparation

10.8 Dans son rapport à la Chambre des communes présenté en février 2001 et intitulé *Le point sur une décennie au service du Parlement*, le vérificateur général de l'époque a écrit : « La capacité financière (du programme de la Défense) constitue un problème de taille depuis le milieu des années 1990 ». Ce que devrait être « la force polyvalente et apte au combat » exigée dans le *Livre blanc sur la défense de 1994* du gouvernement fédéral n'a pas été pleinement défini. Par conséquent, à mesure que se succédaient les compressions budgétaires, tous les éléments et services des Forces canadiennes ont tenté de survivre malgré les réductions imposées. En dépit des récentes mesures correctives, la tentative de la Défense nationale de maintenir une force trop importante pour son budget aura des répercussions pendant plusieurs années encore.

10.9 La Défense nationale, afin de demeurer dans les limites de son budget, peut changer le niveau d'état de préparation des unités militaires. Le défi que doit relever le Ministère consiste à traduire cette politique en une structure des forces dans des limites budgétaires fixes.

10.10 En 1999, la Marine a été la première armée à appliquer à ses opérations et activités une interprétation stricte des exigences minimales de défense du Canada. Elle a reconnu que les niveaux de préparation antérieurs n'étaient plus justifiés, compte tenu des circonstances mondiales et politiques, et ne pouvaient plus être maintenus à cause des niveaux de financement actuels. La Force aérienne a procédé à un exercice semblable en mai 2000, et l'Armée de terre a fait de même en avril 2001. Cette dernière vise à devenir une Armée de terre soutenable financièrement d'ici 2004.

10.11 En dépit de la décision du gouvernement d'investir environ 2,4 milliards de dollars de plus au chapitre de la défense pour les exercices 1999-2000 à 2001-2002, les plans ministériels prévoient une insuffisance budgétaire de 1,3 milliard de dollars en 2001-2002. Le Ministère est à revoir son budget pour les années à venir. La Défense nationale a consacré approximativement 19 p. 100 de son budget de 2000-2001 à l'acquisition de nouvelles immobilisations, notamment de l'équipement. Le Ministère continue d'accroître ses dépenses en capital en vue d'atteindre un objectif provisoire de 21 p. 100 du budget en 2004-2005 et un objectif final de 23 p. 100.

10.12 Dans le chapitre intitulé *Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes* de notre rapport de vérification de 1998, nous avons signalé que, pour combler ses besoins prévus de nouvel équipement au cours des cinq prochaines années, le Ministère devrait presque doubler ses dépenses prévues en ce qui a trait à l'équipement, c'est-à-dire les faire passer de 6,5 milliards de dollars à 11 milliards de dollars. En réponse à ce chapitre, les représentants du Ministère ont indiqué qu'ils s'attendaient à devoir procéder

à des choix difficiles. Des réductions des forces et une diminution de l'état de préparation militaire constituaient des possibilités. Par exemple, dans une étude de la Force aérienne réalisée en juin 1998, il a été conclu que le plan stratégique d'immobilisations ne prévoyait pas suffisamment de fonds pour la modernisation de toutes les capacités fondamentales de combat de la Force aérienne. On y signalait la nécessité d'accorder une attention immédiate à la modernisation des CF–18 Hornet et des Aurora.

10.13 Les récentes initiatives n'ont pas entraîné les économies que le Ministère avait prévues. Dans notre rapport d'étape de décembre 2000 sur la productivité des services de soutien de la Défense, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas encore terminé la mise en œuvre des initiatives entreprises en 1994 afin de se transformer en une organisation davantage axée sur le modèle de l'entreprise privée. En raison d'importants changements apportés à l'organisation et aux processus de soutien, nous ne pouvions plus mesurer la productivité; de même, les gestionnaires des services de soutien dans les bases et escadres ne pouvaient pas nous dire s'ils étaient plus productifs ou moins productifs qu'en 1996.

10.14 Dans notre vérification de 1999 portant sur les différents modes de prestation de services du gouvernement fédéral, nous avons souligné que, selon des estimations non confirmées de la Défense nationale, le recours à de tels arrangements aurait permis au Ministère d'épargner environ 68 millions de dollars par année. Cependant, le Ministère avait prévu en 1996 que les économies annuelles atteindraient 200 millions de dollars d'ici 1999. En s'appuyant sur les résultats estimatifs, il a ramené ses prévisions à 175 millions de dollars par année d'ici 2004.

10.15 La gestion des parcs et des flottes d'équipement en service à la Défense nationale est complexe et coûteuse. En 2000-2001, le Ministère a consacré environ 20 p. 100 de ses dépenses de 11,5 milliards de dollars à la gestion, à la réparation et à la maintenance de l'équipement militaire. Environ 1,3 milliard de dollars de cette somme a été consacré à l'achat de pièces de rechange, à la maintenance et aux réparations; approximativement 0,9 milliard de dollars a servi à payer la solde et les indemnités de quelque 15 000 membres du personnel militaire chargés d'assurer la gestion et le soutien de l'équipement en service. La Défense nationale consacre aussi chaque année environ 2 milliards de dollars de ses fonds pour dépenses en capital à l'achat de nouvel équipement et à l'exécution d'importants travaux de modernisation de l'équipement existant.

10.16 Le Ministère doit veiller à employer le bon nombre de personnes détenant les compétences nécessaires pour maintenir ses parcs et ses flottes d'équipement en service. Il passe aussi des contrats pour certains de ses travaux de maintenance et de soutien de façon à assurer la disponibilité de ses parcs et flottes pour ses opérations. De plus, les pièces de rechange doivent être disponibles et livrées au bon moment pour que les préposés à la maintenance et les techniciens responsables puissent assurer le fonctionnement continu des parcs et flottes.

Objet de la vérification

10.17 Notre vérification visait à déterminer si la Défense utilisait le personnel qualifié requis pour assurer l'entretien de l'équipement et si elle pouvait obtenir en temps opportun les pièces de rechange nécessaires à cet effet. Nous avons utilisé les renseignements disponibles pour analyser les tendances et déterminer si les travaux de maintenance permettaient aux Forces canadiennes de disposer de l'équipement nécessaire aux opérations quotidiennes. Nous avons également évalué les répercussions des problèmes de maintenance sur l'instruction collective et les exercices ainsi que sur les opérations internationales. De plus amples détails sur la vérification sont fournis à la fin du présent chapitre sous la rubrique « À propos de la vérification ».

Observations

État de l'équipement et tendances

10.18 L'objectif des fonctions de soutien de l'équipement des Forces canadiennes et des quelque 15 000 militaires servant dans les groupes professionnels de la maintenance est de maintenir l'équipement des Forces canadiennes prêt à être utilisé. Nous avons examiné des données sur les navires, les véhicules et les aéronefs que les Forces canadiennes jugent essentiels pour leurs opérations militaires. Nous avons étudié trois tendances relatives à ces importantes plates-formes d'armes :

- **Taux d'activité**. Il est important d'examiner le taux d'activité lorsqu'on évalue la mesure dans laquelle les fonctions de soutien de l'équipement permettent d'atteindre les objectifs de disponibilité. Si l'équipement est rarement utilisé, le fait de le maintenir prêt à servir presque en tout temps ne constitue pas une grande réalisation. Cependant, de faibles taux d'activité pourraient indiquer que l'équipement n'est pas disponible en raison d'un soutien inefficace.
- **Capacité d'entretenir l'équipement en service**. Notre but visait à déterminer dans quelle mesure les fonctions de soutien de la Défense permettaient d'atteindre les objectifs concernant la disponibilité de l'équipement. Nous utilisons les expressions « disponibilité » et « état de fonctionnement » de façon interchangeable dans le présent chapitre, à moins d'indications contraires. Elles servent à indiquer la capacité de l'équipement de fonctionner comme prévu.
- **Niveau des efforts de maintenance**. Nous étions préoccupés par le fait que le vieillissement de l'équipement risquait d'entraîner un rapide accroissement des efforts de maintenance nécessaires pour assurer la disponibilité de l'équipement. Nous avons donc examiné les tendances en ce qui a trait aux niveaux de maintenance.

Sauf dans le cas de la Force aérienne, les taux d'activité ont été maintenus

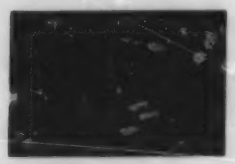
10.19 Afin de déterminer les taux d'activité des parcs et flottes d'équipement sélectionnés aux fins de vérification, nous avons utilisé le nombre de jours de mer comme mesure de l'activité navale, le kilométrage dans le cas des véhicules de l'Armée de terre et le nombre annuel d'heures de vol pour les

aéronefs (les heures de vol sont mesurées à partir du moment où l'appareil commence à se déplacer grâce à sa propre puissance jusqu'au moment où il s'arrête).

10.20 Marine. Nous avons examiné le nombre annuel de jours de mer par classe de navires et nous avons déterminé qu'au cours de la période allant de 1995-1996 à 2000-2001, les taux d'activité sont demeurés relativement constants (voir la pièce 10.1).

10.21 Armée de terre. Nous nous sommes servis de données de la période allant de 1989 à 1998 pour évaluer les taux d'activité des véhicules de l'Armée de terre. Au cours de cette période, l'Armée de terre a maintenu les taux d'activité de ses principaux véhicules et a accru l'utilisation de certains. Depuis 1996, les opérations ont entraîné une augmentation de l'utilisation générale de deux véhicules blindés principaux — le Bison et le Grizzly. En 1996, par exemple, les Grizzly utilisés en Bosnie-Herzégovine ont accumulé en moyenne un kilométrage environ trois fois plus élevé que le kilométrage moyen de l'ensemble du parc de Grizzly. L'utilisation des Coyote s'est accrue depuis 1996, à mesure que les véhicules étaient livrés (voir la pièce 10.2).

Navires de la Marine



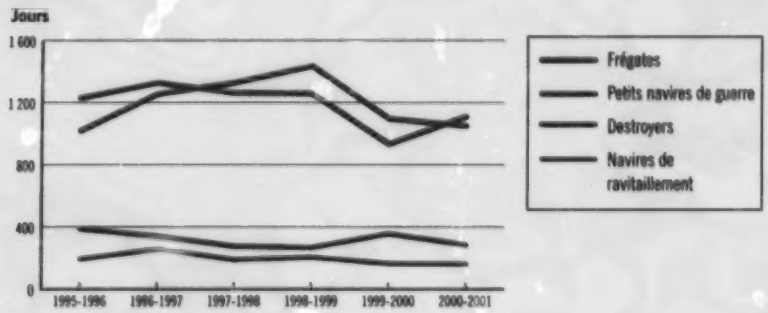
Destroyer

Destroyer de la classe Iroquois. Ce navire porte-hélicoptères de commandement et de défense aérienne de zone est doté d'une capacité de lutte anti-sous-marine. À son bord, un officier supérieur assure le commandement tactique d'un groupe opérationnel aéronaval national ou allié. Nos deux groupes opérationnels navals, basés respectivement sur la côte est et sur la côte ouest, sont organisés autour de ces navires.
Quantité : 4.
Date d'acquisition : 1970 et 1971.

Frégate

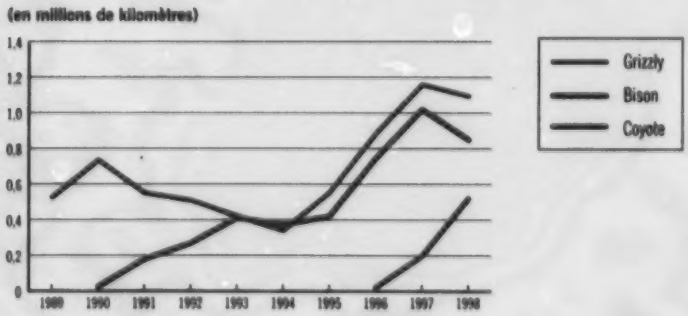
Frégate de la classe Halifax. Ce navire porte-hélicoptères de fabrication canadienne combine la traditionnelle capacité de lutte anti-sous-marine avec des systèmes conçus pour faire face aux menaces aérienne et de surface. C'est la « bête de somme » de nos groupes opérationnels navals.
Quantité : 12.
Date d'acquisition : de 1992 à 1996.

Pièce 10.1 Jours en mer par classe de navires



Source : Directeur général – Adaptation de la Force maritime

Pièce 10.2 Bison, Coyote et Grizzly – Nombre total de kilomètres parcourus



Source : Performa – Équipement

Navires de la Marine

Navire ravitailleur

Navire de soutien opérationnel de la classe Protecteur. Les navires ravitailleurs assurent le réapprovisionnement (nourriture, munitions, combustible, pièces de rechange, etc.) en mer des groupes opérationnels navals. Leur grande capacité et leur grande autonomie permettent aux groupes opérationnels navals de rester en mer plus longtemps et d'aller plus loin.
Quantité : 2.
Date d'acquisition : 1968 et 1969.

Navire de défense côtière

Navire de la classe Kingston. La mission principale de ce petit navire de guerre est la défense côtière. Il est équipé pour remplir diverses fonctions : dragage de mines, levés des fonds marins, inspection d'objets au fond de l'eau. Il est plus économique que les gros navires de surface pour les patrouilles côtières de routine. Son équipage se compose principalement de réservistes; cependant, deux techniciens de la Force régulière sont présents dans chacun des 12 navires.
Quantité : 12.
Date d'acquisition : de 1995 à 1998.

10.22 L'utilisation du véhicule logistique moyen à roues (VLMR) a diminué de 1989 à 1995, à mesure que le véhicule logistique lourd à roues (VLLR) a été introduit (voir la pièce 10.3).

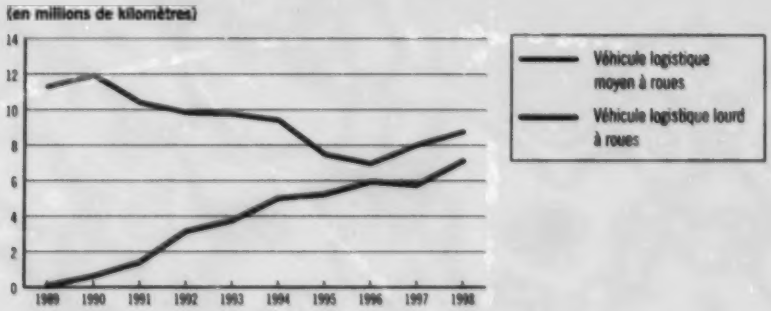
10.23 Dans l'ensemble, l'Armée de terre a maintenu ou accru l'utilisation de ses principaux véhicules au cours de la période visée par notre vérification.

10.24 **Force aérienne.** L'activité de la Force aérienne a diminué considérablement depuis 1990 et de façon constante depuis 1995 (voir la pièce 10.4). Cette diminution semble être principalement attribuable aux réductions budgétaires et aux besoins moindres sur le plan de l'état de préparation, plutôt qu'à des problèmes de maintenance.

Problèmes liés au maintien en service de l'équipement

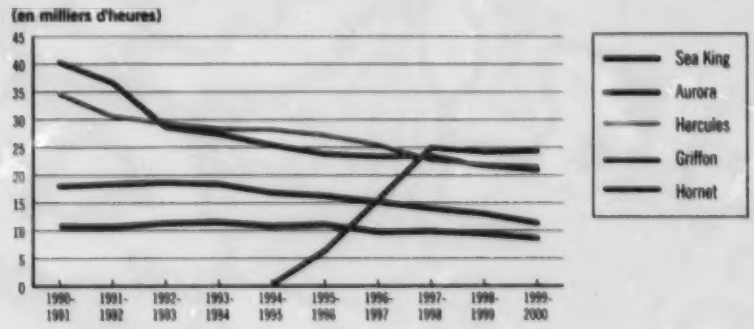
10.25 Nous nous attendions à ce que chaque armée (Armée de terre, Force aérienne et Marine) ait établi des objectifs ou des normes en ce qui a trait à la disponibilité de l'équipement, en fonction de ses besoins opérationnels et de ses besoins en entraînement. Nous pensions aussi que chaque armée surveillerait de près ses travaux de maintenance pour s'assurer que l'équipement ne fasse pas l'objet d'une maintenance excessive ou insuffisante.

Pièce 10.3 VLMR et VLLR – Nombre total de kilomètres parcourus



Source : Performa – Équipement

Pièce 10.4 Nombre annuel d'heures de vol des flottes de la Force aérienne



Source : Performa – Air

Véhicules de l'Armée de terre

Bison

Le Bison est un véhicule blindé à roues acheté dans le cadre du Projet de véhicule blindé léger pour la Milice (MILAV) et destiné à l'entraînement des réservistes. Sa mission principale est le transport d'une section d'infanterie, mais il peut également être aménagé en poste de commandement, en porte-mortier et en atelier de réparation de véhicules. Depuis son acquisition, il a été adapté pour servir à la Force régulière, et de nouvelles variantes ont été construites : ambulance, véhicule du génie, etc.
Quantité : 199.
Date d'acquisition : de 1990 à 1992.

Coyote

Le Coyote est un véhicule blindé de reconnaissance à roues utilisé pour des missions de surveillance au niveau du groupement tactique et de la brigade.
Quantité : 203.
Date d'acquisition: de 1996 à 1998.

Grizzly

Le Grizzly est un véhicule blindé à roues qui sert principalement à transporter et à protéger une section d'infanterie de 11 personnes.
Quantité : 265.
Date d'acquisition : 1976.

10.26 **Marine.** Bien que la Marine dispose des données brutes sur la disponibilité de ses principaux systèmes, elle n'établit pas de statistiques à ce sujet. Les défaillances majeures des systèmes à bord des navires sont signalées à mesure qu'elles se produisent, à l'aide du système de compte rendu des défaillances opérationnelles. Nous avons centré nos travaux sur les défaillances qui nuisaient à la capacité de combat, à la sécurité ou aux opérations immédiates.

10.27 Au cours de la période allant de 1997-1998 à 1999-2000, le taux annuel de défaillances opérationnelles par jour de mer s'est révélé considérablement plus élevé sur la côte est que sur la côte ouest. En fait, il y était plus de deux fois supérieur en 1999-2000. Les représentants de la Marine ont indiqué que des différences sur les plans des opérations, du climat, du temps et de l'état de la mer constituent certains des facteurs qui pourraient contribuer à l'écart constaté entre les deux côtes. En moyenne, le temps nécessaire à la correction des défaillances a décru pendant cette période, et ce, sur les deux côtes. Les représentants de la côte ouest ont attribué la diminution à ce chapitre à un important changement dans l'orientation des opérations. Les navires ont dû mener davantage de missions de premier plan, ce qui a rendu plus essentielle la réparation des navires en temps opportun.

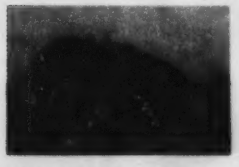
10.28 **Armée de terre.** De façon générale, l'Armée de terre est parvenue à faire en sorte que les niveaux d'état de préparation de l'équipement demeurent, la plupart du temps, conformes, ou presque, aux objectifs non officiels bien qu'on ait noté, au sein de quelques brigades, une certaine diminution en ce qui concerne le VLLR et le Bison. En général, la disponibilité de l'équipement aux fins des opérations est restée plus ou moins constante depuis 1989.

10.29 Au niveau des brigades, l'état de fonctionnement a varié d'un mois à l'autre depuis 1995. La plupart du temps, était respectée à cet égard une norme informelle de 75 p. 100, soit l'objectif le plus bas au niveau des brigades. Cependant, nous avons effectivement constaté une importante diminution — entre 6 et 15 p. 100 — dans l'état de fonctionnement des VLLR des brigades. Au sein du 5e Groupe-brigade mécanisé du Canada, nous avons observé que l'état de fonctionnement du Bison avait chuté de 27 p. 100.

10.30 Nous avons également examiné l'état de fonctionnement des véhicules utilisés en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Érythrée et nous n'avons décelé aucune tendance importante. Le Ministère a expliqué que les taux de fonctionnement inférieurs à 90 p. 100, pourcentage qui constitue l'objectif non officiel, étaient probablement attribuables aux calendriers d'inspection, aux problèmes liés à l'obtention de pièces de rechange pour le VLLR et à la défaillance de pièces dans les parcs de VLMR, de Coyote, de Bison et de Grizzly.

10.31 Le Ministère détermine un taux annuel de disponibilité des véhicules pour indiquer le pourcentage de temps pendant lequel les véhicules sont disponibles et non retirés des parcs à des fins de maintenance. Ce taux de disponibilité opérationnelle est calculé pour les véhicules en service qui ont

Véhicules de l'Armée de terre



Véhicule logistique lourd à roues (VLLR)

Le VLLR est un gros camion. Dix variantes de ce véhicule assurent le soutien des forces terrestres.
Quantité : 1 208.
Date d'acquisition : 1992.

Véhicule logistique moyen à roues (VLMR)

Le VLMR est un camion qui remplit diverses fonctions sur le champ de bataille : commandement et contrôle, transport de troupes et de marchandises, maintenance, administration.
Quantité : 2 769.
Date d'acquisition : 1982.

fait l'objet de certains travaux de maintenance à un moment donné au cours de l'année. Comme les données de 1999 et de l'an 2000 étaient incomplètes, nous avons examiné les données de la période allant de 1989 à 1998.

10.32 Au cours de cette période, la disponibilité opérationnelle des parcs de VLLR et de VLMR est demeurée supérieure à 80 p. 100, bien que la disponibilité des VLMR ait été inférieure à celle des années précédentes. La disponibilité du parc de Grizzly a varié, étant demeurée inférieure à 80 p. 100 sauf en 1996. Le Bison a été disponible plus souvent que le Grizzly, et sa disponibilité a varié entre 75 et 84 p. 100. Dans les parcs de Coyote, véhicules plus récents, seulement 43 véhicules ont été actifs en 1996. En 1998, alors que la plupart des Coyote étaient en service, le taux de disponibilité de ce parc s'est élevé à 85 p. 100.

10.33 L'inspection semestrielle constitue une importante mesure de maintenance préventive visant à détecter et à régler les problèmes avant qu'ils ne s'aggravent. Elle permet aussi de déterminer l'état général des véhicules d'un parc. Le Ministère éprouve des difficultés à suivre le calendrier d'inspections.

10.34 Au moyen des statistiques dont nous disposions pour la période allant de janvier 1995 à mars 2001, nous avons comparé les taux d'inspections en suspens aux objectifs concernant les inspections en suspens. (Les statistiques du 1er Groupe-brigade mécanisé du Canada n'étaient pas disponibles.)

10.35 Nous avons remarqué que les deux brigades examinées n'atteignent pas leurs objectifs respectifs; les taux de disponibilité ont fluctué au fil des ans. Nous avons comparé les taux réels à l'objectif le moins élevé en ce qui a trait aux inspections en suspens, soit 20 p. 100 ou moins. Dans les cinq parcs que nous avons examinés au sein du 5e Groupe-brigade mécanisé du Canada, cet objectif a été atteint 61 p. 100 du temps. Dans le 2e Groupe-brigade mécanisé du Canada, il l'a été 38 p. 100 du temps. Le fait de respecter davantage le calendrier des inspections pourrait, à long terme, améliorer l'état de fonctionnement des véhicules.

10.36 **Force aérienne**. La Force aérienne calcule la disponibilité opérationnelle comme étant une durée totale de 24 heures diminuée du temps d'immobilisation aux fins de maintenance. Les résultats sont exprimés en pourcentage. L'état-major de la Force aérienne a cessé de produire des rapports sur la disponibilité opérationnelle en 1999 en raison des problèmes liés à l'an 2000 que présentaient les systèmes informatiques utilisés pour gérer ces données.

10.37 D'avril 1995 à octobre 1998, toutes les flottes, à l'exception de celle des Griffon, n'étaient disponibles pour les opérations que de 30 à 60 p. 100 du temps.

10.38 Les données sur la flotte des Hercules montrent une tendance à la baisse après octobre 1998. La disponibilité de la flotte des Aurora, qui était d'environ 55 p. 100, a chuté à 42 p. 100. Celle de la flotte des Sea King, qui s'élevait à environ 42 p. 100, est tombée à 29 p. 100. Les représentants du Ministère ont estimé qu'environ la moitié de cette diminution était

attribuable au temps d'immobilisation consacré à l'apport de plusieurs modifications aux aéronefs et à d'autres mises à niveau de l'avionique, et que le reste était dû à des réparations visant à maintenir la navigabilité de la flotte.

10.39 La disponibilité de la flotte des Griffon est passée d'environ 70 p. 100 à 78 p. 100 entre avril 1995 et octobre 1998. Les représentants du Ministère ont indiqué que le taux de disponibilité avait augmenté à mesure que les employés avaient acquis les compétences nécessaires à l'utilisation et à la maintenance des aéronefs.

10.40 Le taux d'interruption représente le nombre total, par tranche de 1 000 heures de vol, de défaillances soupçonnées entraînant l'annulation d'une mission. Nous nous sommes rendu compte que de 1990-1991 à 1999-2000, le taux d'interruption s'est accru dans toutes les flottes, à l'exception de celle des hélicoptères Griffon. Selon notre analyse, sauf dans le cas de la flotte des Aurora, toutes les augmentations étaient importantes, allant de 30 à 60 p. 100 (voir la pièce 10.5).

10.41 Dans l'ensemble, le taux de disponibilité des aéronefs les plus importants pour les opérations de la Force aérienne est peu élevé depuis les cinq dernières années et continue de baisser dans le cas des appareils Aurora et Hercules. Cette situation est probablement attribuable à la réduction du financement et au vieillissement de l'équipement. Trois flottes doivent subir des travaux majeurs de révision et de réfection et une autre doit être remplacée.

La Marine et la Force aérienne doivent déployer plus d'efforts au niveau du soutien de l'équipement

10.42 Il importe de savoir non seulement si les fonctions de soutien de l'équipement atteignent leurs buts mais aussi s'il faut déployer plus d'efforts pour les atteindre. Nous avons donc cherché à connaître les tendances concernant la quantité de travail requise pour assurer la disponibilité de l'équipement.

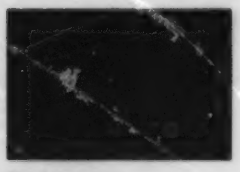
Aéronefs de la Force aérienne

CH-124 Sea King

Le Sea King est un hélicoptère embarqué sur un destroyer, une frégate ou un navire ravitailleur. Son rôle principal est la lutte anti-sous-marine, mais il est utilisé également pour la recherche et le sauvetage et pour le transport polyvalent.
Quantité : 29.
Date d'acquisition : de 1963 à 1969.

CC-130 Hercules

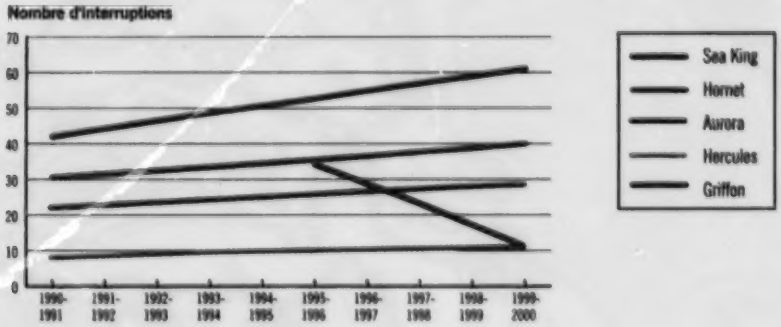
Le Hercules est utilisé pour le transport de troupes, d'équipement et de marchandises, les opérations de recherche et de sauvetage, et le ravitaillement en vol de l'avion de chasse CF-18 Hornet.
Quantité : 32.
Date d'acquisition : de 1964 à 1997.



CP-140 Aurora

L'Aurora est un avion patrouilleur à grande autonomie qui est utilisé pour la surveillance terrestre et maritime, ainsi que pour la lutte anti-sous-marine.
Quantité : 18.
Date d'acquisition : 1980-1981; 1992-1993.

Pièce 10.5 Taux d'interruption de mission par tranche de 1 000 heures de vol et par flotte d'aéronefs



Source : Performa – Air

Aéronefs de la Force aérienne

CH–146 Griffon

Le Griffon est un hélicoptère qui a diverses fonctions : transport de troupes et d'équipement, vols de commandement et de liaison, évacuation des blessés, transport logistique. Il joue un rôle limité dans la recherche et le sauvetage.
Quantité : 99.
Date d'acquisition : de 1995 à 1997.

CF–18 Hornet

Le CF-18 Hornet est un avion de chasse qui a pour missions principales l'interception aérienne, le contrôle aérien et le bombardement tactique.
Quantité : 122.
Date d'acquisition : de 1982 à 1988.

10.43 **Marine.** La Marine a maintenu ses taux d'activité. En raison du manque de données, nous n'avons pas été en mesure de déterminer les efforts de maintenance nécessaires pour conserver ces taux d'activité, mais il semble que les travaux de maintenance accusent de plus en plus de retard.

10.44 En octobre 2000, le chef d'état-major des Forces maritimes a parlé de l'accroissement des cas de maintenance différée. Les études et les analyses préliminaires ont indiqué un arriéré. Les profils de maintenance des navires de la classe Halifax prévoient chaque année un total de 12 semaines consacrées à la maintenance corrective et préventive. Or, il n'y a eu en moyenne que 6,1 semaines de maintenance en 1997, 7,8 semaines en 1998 et 8,7 semaines en 1999. Selon une étude récente des heures de maintenance effectuées à bord d'un des navires de la classe Halifax, les membres d'équipage n'ont pas assez de temps pour exécuter tous les travaux de maintenance préventive. Une comparaison des heures de maintenance requises et des heures disponibles pour la maintenance montre que la capacité de maintenance à bord des navires de la classe Halifax ne peut satisfaire à la norme prescrite. Les données préliminaires sur les Forces maritimes de l'Atlantique révèlent qu'il y a beaucoup de travaux de maintenance encore en souffrance dans les flottes de navires des classes Halifax et Iroquois.

10.45 Plusieurs décisions ont été prises récemment pour résoudre la question des retards dans les travaux de maintenance. À titre d'exemple, le quartier général de la Marine a repris son examen à long terme de la maintenance des navires de la classe Halifax. Tous les cas de maintenance préventive différée doivent faire l'objet d'un suivi, et l'on encourage le personnel à aider à la consignation exacte des données de maintenance. Comme l'a fait remarquer le chef d'état-major des Forces maritimes, « les retards chroniques dans les travaux de maintenance préventive nuisent non seulement à la disponibilité actuelle mais aussi à la durée utile prévue du navire ».

10.46 **Armée de Terre.** L'Armée de terre semble avoir maintenu et même augmenté ses taux d'activité entre 1989 et 1998 sans accroître ses efforts de maintenance. La disponibilité des parcs d'équipement n'a subi aucune baisse perceptible, mais l'état de préparation a fluctué dans les unités opérationnelles.

10.47 Nous avons comparé les heures de maintenance pour les véhicules de l'Armée de terre avec l'utilisation des véhicules en examinant l'indicateur de rendement du Ministère, à savoir les heures de maintenance interne par tranche de 100 kilomètres. Nous avons constaté que cette mesure fluctuait et qu'aucun des cinq parcs ne présentait de tendance manifeste.

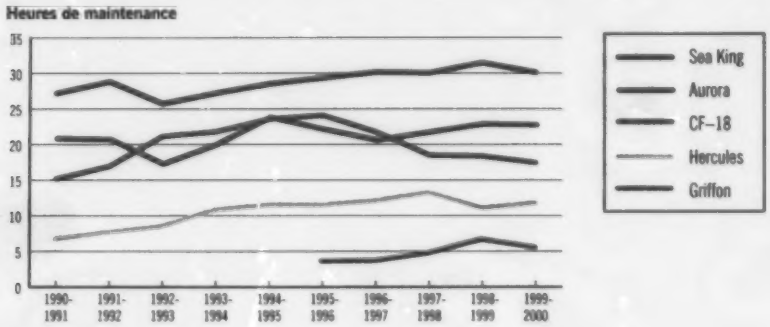
10.48 En général, même si la plupart des véhicules sont en service depuis longtemps, la fréquence de la maintenance n'augmente pas en fonction du rapport entre le total des heures de maintenance et le total du kilométrage affiché au compteur. Toutefois, le nombre total d'heures de maintenance connaît une hausse appréciable dans tous les parcs sauf celui des VLMR, où il a diminué, et celui des Grizzly, où il a fluctué.

10.49 **Force aérienne.** La Force aérienne a sensiblement réduit son activité, et sa capacité de garder l'équipement disponible a diminué.

10.50 Dans le cas des flottes de Hercules et de Sea King, qui sont les deux flottes les plus vieilles, nous avons constaté des augmentations importantes du rapport entre les heures de maintenance totales et les heures de vol de 1990-1991 à 1999-2000 — soit un pourcentage de 62 p. 100 pour le Hercules et de 16 p. 100 pour le Sea King. En ce qui concerne la flotte de Hercules, la hausse se situait surtout au niveau de la maintenance corrective. Même si, en 1999-2000, les Hercules ont effectué environ 37 p. 100 moins d'heures de vol qu'en 1990-1991, le nombre total d'heures de maintenance corrective a augmenté d'environ 26 p. 100; le rapport entre les heures de maintenance corrective et les heures de vol a doublé (voir la pièce 10.6).

10.51 Les représentants du Ministère attribuent principalement l'augmentation de la maintenance des Hercules et des Sea King au vieillissement des flottes. Les autres facteurs étaient la perte d'expertise dans la maintenance des aéronefs en raison du programme de réduction des forces militaires mis en œuvre au milieu des années 1990 ainsi que la fusion des groupes professionnels de techniciens en aéronautique à la même époque.

Pièce 10.6 Heures de maintenance annuelle par heure de vol et par flotte d'aéronefs



Source : Performa – Air

Personnel de maintenance

La dotation en personnel de maintenance est devenue problématique

10.52 La Défense nationale compte environ 15 000 militaires dans 36 groupes professionnels pour voir à la maintenance de l'équipement majeur des Forces canadiennes. Nous avons effectué une analyse approfondie du personnel de maintenance militaire dans 49 unités opérationnelles et grands dépôts de maintenance. Nous avons inclus le 202[e] Dépôt d'ateliers dans l'analyse portant sur l'Armée de terre; il s'agit du principal dépôt de véhicules terrestres bien qu'il fasse partie du Groupe des matériels. Notre analyse a révélé d'importantes pénuries de main-d'oeuvre et un manque de personnel qualifié.

10.53 Le Ministère estime que les forces armées ont de sérieuses difficultés à doter 18 des 36 groupes professionnels militaires de la maintenance. Dans certains cas, ces groupes se situent à 10 p. 100 ou plus en deçà des objectifs de dotation; dans d'autres, le Ministère juge que le recrutement et l'instruction ne seront pas suffisants pour atteindre les objectifs de dotation avant 2003. Les prévisions du Ministère indiquent aussi que l'année prochaine, ou au cours des deux prochaines années, huit autres groupes professionnels de la maintenance seront entre 5 et 10 p. 100 en deçà des objectifs de dotation.

10.54 Nous avons demandé aux unités de maintenance comprises dans notre échantillon de 49 unités de cerner toute pénurie importante de personnel au 1er mars 2001 et d'en évaluer l'incidence sur leurs exercices et leurs opérations. Dans l'ensemble des unités, 13 p. 100 des postes sont vacants — soit 16 p. 100 dans la Marine, 14 p. 100 dans l'Armée de terre et 11 p. 100 dans la Force aérienne. Les unités de la Marine ont signalé de sérieuses pénuries dans divers groupes professionnels sur la côte ouest, comme ceux des électroniciens navals, des techniciens de mécanique navale et des ingénieurs navals. Les unités de l'Armée de terre ont rapporté des pénuries importantes chez les techniciens de véhicules, d'armement, de matériel et de conduite du tir. Les unités de la Force aérienne ont fait état de pénuries appréciables chez les techniciens en systèmes aéronautiques, en systèmes avioniques et en structures d'aéronefs. Les unités des trois armées ont reconnu que ces pénuries avaient un impact sur l'instruction et les opérations, mais elles n'en ont pas précisé la nature ni l'étendue. La Marine a signalé qu'elle avait différé beaucoup de travaux de maintenance préventive et corrective et que des membres d'équipage n'avaient pas satisfait à certaines exigences minimales, par exemple en ce qui a trait aux quarts par bordée et à la qualification sur les systèmes d'armes. Les unités de l'Armée de terre et de la Force aérienne ont mentionné que, dans de nombreux cas, l'effectif est suffisant pour doter les postes mais que certaines personnes manquent d'expérience ou de formation, ou ne peuvent être déployées.

10.55 Bon nombre de militaires appartenant aux groupes professionnels de la maintenance ne possèdent pas les compétences qu'exige leur grade. Après avoir comparé les compétences requises pour certains grades avec les compétences du personnel de maintenance détenant ces grades, nous avons constaté que 15 p. 100 d'entre eux n'avaient pas les compétences requises.

10.56 Le personnel des unités de notre échantillon doivent recevoir une formation spécialisée à l'égard de postes spécifiques. Cependant, nous constatons que le personnel militaire des unités est géré en groupes; une personne peut être affectée à un poste sans nécessairement y travailler. Nous avons tenu compte de cette pratique. En général, nous avons remarqué que 38 p. 100 des cours de spécialisation requis pour les postes qu'occupaient les militaires n'avaient pas été suivis par ces derniers. Les pourcentages s'établissaient comme suit dans chaque armée : 27 p. 100 dans la Marine, 36 p. 100 dans la Force aérienne et 61 p. 100 dans l'Armée de terre (42 p. 100 pour le seul cours de conducteur de véhicule militaire à roues).

10.57 Même s'ils n'ont pas été précis quant à l'incidence du manque de personnel qualifié, des représentants des unités nous ont dit que le personnel

devait non seulement être qualifié, mais aussi suivre des cours de spécialisation et acquérir de l'expérience en cours d'emploi. Dans certains groupes professionnels, le personnel de maintenance ne peut travailler sans supervision qu'au terme d'une période pouvant aller jusqu'à deux ans, et il lui faut cinq autres années pour être agréé dans un domaine d'expertise donné. Les membres du personnel doivent terminer cet apprentissage avant de suivre d'autres cours de spécialisation. Les représentants des unités ont également affirmé qu'outre les cours de spécialisation requis, de nombreux cours portant sur la sécurité — par exemple le secourisme, la lutte contre les incendies et le maniement des armes — devraient être des préalables dans le cas des superviseurs.

Il y a des lacunes dans la dotation

10.58 Pour répondre aux priorités de dotation de la Défense nationale, chacune des trois armées doit doter à 100 p. 100 les unités déployées dans le cadre de missions et à 92 p. 100 les unités opérationnelles. Dans l'échantillon d'unités que nous avons vérifié, les trois armées n'atteignent pas toujours les objectifs de dotation applicables aux groupes professionnels de la maintenance. Nous avons constaté qu'aucun des grands bâtiments de guerre de la Marine sur la côte ouest n'atteignait les objectifs de dotation. La dotation des postes de maintenance à bord des destroyers, des frégates et des navires ravitailleurs varie entre 50 et 80 p. 100. Les bataillons des services de l'Armée de terre à Edmonton et à Petawawa sont dotés respectivement à 87 p. 100 et à 79 p. 100. Seulement quatre des dix unités de la Force aérienne atteignent les objectifs de dotation des postes de maintenance.

10.59 Les unités doivent également se conformer à des normes de préparation. En effet, chaque unité doit disposer des niveaux d'effectif et de matériel nécessaires pour accomplir les tâches prescrites dans le Livre blanc. L'état de préparation d'une unité est fonction de son niveau de dotation, de l'équipement dont elle dispose et de l'instruction que ses membres ont reçue. L'état de préparation doit être atteint dans un laps de temps précis. Le délai d'intervention est le temps qu'il faut à une unité pour être entièrement dotée et équipée afin d'intervenir; il comprend la durée de l'instruction et le temps requis pour assurer le soutien logistique.

10.60 Les niveaux requis de disponibilité du personnel varient d'une armée à l'autre. Selon les directives de dotation fournies par le vice-chef d'état-major de la Défense, la plupart des unités opérationnelles de l'Armée de terre et de la Force aérienne doivent être dotées à au moins 92 p. 100. Dans notre échantillon d'unités, nous avons découvert qu'un seul des trois bataillons des services de l'Armée de terre atteignait l'objectif et qu'environ 50 p. 100 des unités de la Force aérienne n'y parvenaient pas. D'après la nouvelle politique de disponibilité opérationnelle et de maintien en puissance de la Marine, qui date d'avril 2000 et qui est en voie de mise en œuvre même si elle n'a pas été officiellement approuvée, la dotation ne doit pas être inférieure à 95 p. 100 dans le cas des navires à disponibilité opérationnelle élevée, et elle doit se situer à environ 75 p. 100 s'il s'agit de navires à disponibilité normale. Les navires à disponibilité opérationnelle sur long préavis ne sont dotés que de

personnel de garde. Nous avons constaté que 5 des 13 navires à disponibilité élevée n'atteignaient pas l'objectif. Néanmoins, 16 des 17 navires à disponibilité normale ou sur long préavis le dépassaient largement.

Fourniture de pièces de rechange

Lenteur de la livraison des pièces de rechange

10.61 Maintenir l'équipement en service exige une quantité suffisante de pièces de rechange, lesquelles sont en majorité fournies par l'entremise du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Ce système permet de contrôler environ un million d'articles, notamment les nouvelles pièces achetées et les pièces usagées qui sont réparées et révisées. La valeur totale des pièces de rechange s'élevait à quelque 10 milliards de dollars en 2001. Mis en place en 1974, le système d'approvisionnement fait l'objet d'une importante modernisation depuis le début des années 1980. La fin des travaux était prévue pour l'été 2002.

10.62 Nous avons examiné dans quelle mesure le système d'approvisionnement fournit aux Forces canadiennes les pièces de rechange dont elles ont besoin quand elles en ont besoin — c'est-à-dire dans des délais variant de deux à trente jours. Les pièces qui doivent être livrées en moins de deux jours sont considérées comme un besoin urgent ayant une incidence immédiate sur les opérations.

10.63 Nous avons étudié les données sur les pièces de rechange de 1995 à 2000 en ce qui touche les flottes de navires et d'aéronefs et les parcs de véhicules compris dans notre échantillon de vérification (cela excluait les Griffon et les navires de défense côtière, pour lesquels on s'approvisionne auprès de fournisseurs et non à l'aide du système d'approvisionnement). Nous avons analysé les demandes de pièces de rechange nécessaires uniquement pour les travaux de réparation ou de remplacement; nous n'avons pas examiné le système courant de reconstitution des stocks.

10.64 La pièce 10.7 illustre le taux de réussite de chaque armée pour ce qui est de fournir les pièces de rechange, dans les délais prescrits, aux flottes et parcs que nous avons examinés. Bien que le rendement du système d'approvisionnement actuel soit faible lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins urgents en pièces de rechange, il est toujours élevé dans le cas des délais de 30 jours. Entre 1995 et 2000, les taux sont demeurés stables malgré une baisse

Pièce 10.7 Taux de réussite — Livraison des pièces de rechange dans les délais prescrits, 1995 à 2000

2 jours	34 %	37 %	45 %
7 jours	54 %	44 %	63 %
14 jours	55 %	60 %	72 %
30 jours	92 %	92 %	98 %

Note : Les taux de réussite sont des moyennes pondérées.
Source : Base de données du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes

personnel de garde. Nous avons constaté que 5 des 13 navires à disponibilité élevée n'atteignaient pas l'objectif. Néanmoins, 16 des 17 navires à disponibilité normale ou sur long préavis le dépassaient largement.

Fourniture de pièces de rechange

Lenteur de la livraison des pièces de rechange

10.61 Maintenir l'équipement en service exige une quantité suffisante de pièces de rechange, lesquelles sont en majorité fournies par l'entremise du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Ce système permet de contrôler environ un million d'articles, notamment les nouvelles pièces achetées et les pièces usagées qui sont réparées et révisées. La valeur totale des pièces de rechange s'élevait à quelque 10 milliards de dollars en 2001. Mis en place en 1974, le système d'approvisionnement fait l'objet d'une importante modernisation depuis le début des années 1980. La fin des travaux était prévue pour l'été 2002.

10.62 Nous avons examiné dans quelle mesure le système d'approvisionnement fournit aux Forces canadiennes les pièces de rechange dont elles ont besoin quand elles en ont besoin — c'est-à-dire dans des délais variant de deux à trente jours. Les pièces qui doivent être livrées en moins de deux jours sont considérées comme un besoin urgent ayant une incidence immédiate sur les opérations.

10.63 Nous avons étudié les données sur les pièces de rechange de 1995 à 2000 en ce qui touche les flottes de navires et d'aéronefs et les parcs de véhicules compris dans notre échantillon de vérification (cela excluait les Griffon et les navires de défense côtière, pour lesquels on s'approvisionne auprès de fournisseurs et non à l'aide du système d'approvisionnement). Nous avons analysé les demandes de pièces de rechange nécessaires uniquement pour les travaux de réparation ou de remplacement; nous n'avons pas examiné le système courant de reconstitution des stocks.

10.64 La pièce 10.7 illustre le taux de réussite de chaque armée pour ce qui est de fournir les pièces de rechange, dans les délais prescrits, aux flottes et parcs que nous avons examinés. Bien que le rendement du système d'approvisionnement actuel soit faible lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins urgents en pièces de rechange, il est toujours élevé dans le cas des délais de 30 jours. Entre 1995 et 2000, les taux sont demeurés stables malgré une baisse

Pièce 10.7 Taux de réussite — Livraison des pièces de rechange dans les délais prescrits, 1995 à 2000

Délai	Marine	Armée de terre	Force aérienne
2 jours	34 %	37 %	45 %
7 jours	54 %	44 %	63 %
14 jours	55 %	60 %	72 %
30 jours	92 %	92 %	98 %

Note : Les taux de réussite sont des moyennes pondérées.
Source : Base de données du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes

de la demande totale dans deux des trois armées. Les faibles taux de réussite reflètent la difficulté d'obtenir ou de réparer les pièces de rechange et de les livrer aux endroits voulus dans des délais serrés.

10.65 Dans le cas de l'Armée de terre, nous avons noté que la demande totale de pièces de rechange a été constante au cours de cette période. Pour la Force aérienne et la Marine, elle a baissé respectivement de 25 p. 100 et de 45 p. 100.

10.66 Nous n'avons pas décelé de problèmes importants dans le niveau de service global que fournit le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Toutefois, nous avons trouvé des cas où des problèmes de maintenance, y compris l'incapacité d'obtenir des pièces de rechange, ont entraîné des difficultés majeures pour les opérations de flottes ou de parcs d'équipement entiers pendant de longues périodes (voir les études de cas, ci-après).

Exemples de problèmes de réparation majeurs

Indicateur du directeur de vol de l'Aurora

Les retards dans les décisions de gestion ont sérieusement diminué l'efficacité de l'aéronef de patrouille à long rayon d'action Aurora pendant plus de cinq ans.

L'Aurora est un aéronef de patrouille à long rayon d'action qui sert à la surveillance des zones maritimes, de l'Arctique et de l'environnement, à la formation des pilotes ainsi qu'à la recherche et au sauvetage. La flotte compte 21 appareils. L'indicateur du directeur de vol (FDI) de chaque aéronef est conçu pour avertir le pilote lors d'une rupture de courant dans l'instrument ou d'une interruption des données sur l'assiette de l'aéronef. Malheureusement, le FDI ne donne pas d'avertissement si l'instrument subit une défaillance interne. En pareil cas, l'affichage de l'instrument « fige » à sa dernière position de sorte qu'il ne peut plus fournir au pilote des données fiables sur l'assiette de l'avion. Lorsque le FDI fige sans avoir averti le pilote de passer aux instruments de secours, cela engendre une situation dangereuse qui peut contribuer directement à un accident d'aéronef.

L'indicateur du directeur de vol a été source de plusieurs incidents de sécurité en vol entre février 1997 et août 2000. L'avertissement n'est pas fiable. En 1998, une évaluation des risques en matière de navigabilité a déterminé qu'il s'agissait d'un risque extrêmement élevé, d'où la nécessité de restreindre les opérations de la flotte. Cette situation a empêché les vols à basse altitude, la nuit et durant les périodes de visibilité réduite, tous essentiels à la mission et à l'entraînement des équipages de l'aéronef. Le Programme de modernisation progressive de l'Aurora (PMPA), qui constitue un programme important d'amélioration du matériel avionique, n'a pas été considéré comme une solution au problème parce qu'il impliquait un délai de cinq ans.

En février 2001, soit quatre ans après que le problème a été cerné, le Ministère a octroyé un contrat au fournisseur d'origine dans le but de faire réviser les composantes et les pièces de rechange de tous les indicateurs de directeur de vol. La révision devait débuter avant juin 2001 et prendre fin au plus tard en décembre 2001. Toutes les pièces de rechange seront révisées d'ici mai 2002. En fonction des stocks actuels, 80 instruments seront révisés au coût de 10 000 $ chacun, ce qui totalisera 0,8 million de dollars. L'indicateur du directeur de vol sera remplacé par la suite dans le cadre du projet de modernisation progressive.

Le Ministère a évalué le coût de remplacement du FDI à 50 000 $ par instrument, ou 4 millions de dollars pour l'ensemble du stock.

Il aura fallu au Ministère 63 mois à partir des premiers incidents de sécurité en vol, en 1997, jusqu'à l'achèvement prévu de la révision en 2002 pour résoudre un problème relativement mineur qui a grandement diminué l'efficacité d'un important système d'arme.

de la demande totale dans deux des trois armées. Les faibles taux de réussite reflètent la difficulté d'obtenir ou de réparer les pièces de rechange et de les livrer aux endroits voulus dans des délais serrés.

10.65 Dans le cas de l'Armée de terre, nous avons noté que la demande totale de pièces de rechange a été constante au cours de cette période. Pour la Force aérienne et la Marine, elle a baissé respectivement de 25 p. 100 et de 45 p. 100.

10.66 Nous n'avons pas décelé de problèmes importants dans le niveau de service global que fournit le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Toutefois, nous avons trouvé des cas où des problèmes de maintenance, y compris l'incapacité d'obtenir des pièces de rechange, ont entraîné des difficultés majeures pour les opérations de flottes ou de parcs d'équipement entiers pendant de longues périodes (voir les études de cas, ci-après).

Exemples de problèmes de réparation majeurs

Indicateur du directeur de vol de l'Aurora

Les retards dans les décisions de gestion ont sérieusement diminué l'efficacité de l'aéronef de patrouille à long rayon d'action Aurora pendant plus de cinq ans.

L'Aurora est un aéronef de patrouille à long rayon d'action qui sert à la surveillance des zones maritimes, de l'Arctique et de l'environnement, à la formation des pilotes ainsi qu'à la recherche et au sauvetage. La flotte compte 21 appareils. L'indicateur du directeur de vol (FDI) de chaque aéronef est conçu pour avertir le pilote lors d'une rupture de courant dans l'instrument ou d'une interruption des données sur l'assiette de l'aéronef. Malheureusement, le FDI ne donne pas d'avertissement si l'instrument subit une défaillance interne. En pareil cas, l'affichage de l'instrument « fige » à sa dernière position de sorte qu'il ne peut plus fournir au pilote des données fiables sur l'assiette de l'avion. Lorsque le FDI fige sans avoir averti le pilote de passer aux instruments de secours, cela engendre une situation dangereuse qui peut contribuer directement à un accident d'aéronef.

L'indicateur du directeur de vol a été source de plusieurs incidents de sécurité en vol entre février 1997 et août 2000. L'avertissement n'est pas fiable. En 1998, une évaluation des risques en matière de navigabilité a déterminé qu'il s'agissait d'un risque extrêmement élevé, d'où la nécessité de restreindre les opérations de la flotte. Cette situation a empêché les vols à basse altitude, la nuit et durant les périodes de visibilité réduite, tous essentiels à la mission et à l'entraînement des équipages de l'aéronef. Le Programme de modernisation progressive de l'Aurora (PMPA), qui constitue un programme important d'amélioration du matériel avionique, n'a pas été considéré comme une solution au problème parce qu'il impliquait un délai de cinq ans.

En février 2001, soit quatre ans après que le problème a été cerné, le Ministère a octroyé un contrat au fournisseur d'origine dans le but de faire réviser les composantes et les pièces de rechange de tous les indicateurs de directeur de vol. La révision devait débuter avant juin 2001 et prendre fin au plus tard en décembre 2001. Toutes les pièces de rechange seront révisées d'ici mai 2002. En fonction des stocks actuels, 80 instruments seront révisés au coût de 10 000 $ chacun, ce qui totalisera 0,8 million de dollars. L'indicateur du directeur de vol sera remplacé par la suite dans le cadre du projet de modernisation progressive.

Le Ministère a évalué le coût de remplacement du FDI à 50 000 $ par instrument, ou 4 millions de dollars pour l'ensemble du stock.

Il aura fallu au Ministère 63 mois à partir des premiers incidents de sécurité en vol, en 1997, jusqu'à l'achèvement prévu de la révision en 2002 pour résoudre un problème relativement mineur qui a grandement diminué l'efficacité d'un important système d'arme.

Exemples de problèmes de réparation majeurs

Projet d'amélioration du matériel avionique du Hercules

Une planification inadéquate de la part du Ministère a nui à l'état de préparation opérationnelle des avions Hercules.

La flotte de 32 avions de transport Hercules sert à appuyer les missions opérationnelles, notamment le transport aérien stratégique et tactique ainsi que la recherche et le sauvetage. Un programme visant à améliorer le matériel avionique de la flotte a été mis en place en 1994. Les travaux d'amélioration ont eu lieu entre 1998 et 2001. En septembre 1999, soit seulement 18 mois après le début des travaux, il ne restait plus aucune pièce de rechange, et ce, bien que seulement 12 des 32 appareils aient été améliorés. Trois mois plus tard, le Ministère a entrepris une étude pour découvrir pourquoi une telle situation s'était produite.

Deux facteurs expliquent le retard dans l'acquisition des pièces de rechange nécessaires : les travaux d'amélioration étaient adaptés aux besoins des Forces canadiennes, et ils touchaient un petit nombre d'avions. Le Ministère n'avait pas prévu que ces deux facteurs entraîneraient de longs retards dans l'acquisition des pièces de rechange nécessaires.

Il a fallu 18 mois au Ministère pour cerner le problème, et 30 mois se seront écoulés avant la livraison de toutes les nouvelles pièces de rechange. Jusqu'à présent, les pièces de rechange supplémentaires ont coûté un peu moins de 13 millions de dollars. Nous sommes préoccupés non pas par le coût additionnel ni l'épuisement précoce du stock de pièces de rechange mais surtout par le retard puisque, durant cette période, les avions ne pouvaient être utilisés ou voyaient leur utilité réduite.

Les problèmes de maintenance touchant les avions Hercules

La flotte de Hercules n'a pas satisfait aux besoins opérationnels en ce qui concerne l'état de fonctionnement des aéronefs.

Le Ministère possède 32 Hercules, dont 20 se trouvent à la 8e Escadre–Trenton. Nous avons constaté que le Ministère ne disposait pas toujours à Trenton d'un nombre suffisant de Hercules utilisables pour accomplir les tâches confiées à la flotte. En moyenne, il n'y avait pas assez d'aéronefs utilisables 13 p. 100 du temps. La pire situation s'est produite en 2000-2001, alors qu'il n'y avait pas assez d'aéronefs utilisables 35 p. 100 du temps.

Pièces de rechange pour les destroyers et les frégates

En raison de la lenteur à donner suite à une étude de 1996 visant à rationaliser les pièces de rechange embarquées, les destroyers de la classe Iroquois ont eu à leur bord pendant 57 mois des pièces de rechange excédentaires d'une valeur de 29 millions de dollars.

En février 1996, la Marine a entrepris un projet de rationalisation des stocks de pièces de rechange des navires de guerre (WARP I) afin de se débarrasser des stocks excédentaires se trouvant à bord des destroyers de la classe Iroquois. Le plan a été approuvé en janvier 1998, et la proposition de projet a été produite en juin 1998. En février 2000, les gestionnaires des stocks ont estimé à 29 millions de dollars la valeur des stocks excédentaires pouvant être réduits. Un examen et une validation techniques ont confirmé les estimations en juin 2000, c'est-à-dire deux ans après la production de la proposition de projet. Les gestionnaires des stocks et du matériel ont eu besoin de cet intervalle de deux ans pour négocier le nombre de pièces de rechange requises à bord et le risque acceptable d'épuisement des stocks. Le plan prévoyait que le déchargement aurait lieu au plus tard en novembre 2000.

Le projet WARP II est une initiative similaire qui s'applique aux frégates de la classe Halifax. Un énoncé de travail daté de novembre 2000 a donné le coup d'envoi à une étude visant à déterminer la possibilité de décharger des pièces de rechange, les travaux devant prendre fin en août 2003, au plus tard — soit un délai encore plus long que pour l'étude sur les destroyers. Selon le projet WARP I, on peut s'attendre à ce qu'une période supplémentaire de validation technique et de négociations prolonge cette initiative de deux autres années. En mars 2001, les stocks excédentaires pouvant être réduits étaient évalués à 26 millions de dollars.

Les navires de la classe Iroquois ont à leur bord assez de pièces de rechange pour une vingtaine d'années dans le cas de certains articles. Les pressions financières exercées sur tous les budgets navals exigent la rationalisation des pièces de rechange embarquées, par souci d'efficience et d'économie. L'argent dépensé pour des pièces de rechange qui ne serviront jamais a pour effet d'immobiliser des fonds que la flotte pourrait utiliser à d'autres fins. La décision concernant l'utilisation à faire des articles en surplus fera l'objet d'un projet WARP III.

Incidences sur l'entraînement opérationnel et les déploiements

Entraînement opérationnel et déploiements — Incidence négative des réductions budgétaires et des difficultés vécues au chapitre du soutien de l'équipement

10.67 L'équipement doit être entretenu et disponible pour que l'instruction collective, les exercices et les opérations se déroulent comme prévu et pour éviter toute incidence négative sur l'état de préparation d'une unité. Nous avons cherché à évaluer l'impact que les problèmes liés au soutien de l'équipement peuvent avoir eu sur les exercices et la disponibilité opérationnelle des Forces canadiennes.

10.68 L'instruction collective et les exercices évaluent la capacité des Forces canadiennes d'accomplir des tâches de niveau élevé. Ils contribuent à l'état de préparation des troupes en leur permettant de maintenir leurs compétences essentielles, tant dans les armes de combat que dans le domaine du soutien de l'équipement.

10.69 Le Ministère nous a fourni des rapports post-exercice sur 41 p. 100 des exercices qui ont été effectués par la Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne entre 1998-1999 et 1999-2000 et qui ont demandé l'utilisation d'équipements majeurs. Nous avons examiné ces rapports, les plans d'activités du Ministère ainsi que les rapports post-déploiement.

10.70 D'après les documents que nous avons étudiés, nous n'avons pu déterminer si l'annulation d'exercices était liée à des difficultés de soutien de l'équipement, à des contraintes financières, ou à des exigences opérationnelles accrues. Toutefois, notre examen des documents du Ministère nous a permis d'identifier un certain nombre de problèmes de soutien de l'équipement qui nuisaient à l'instruction collective et aux exercices.

10.71 **Marine.** Deux des cinq rapports post-déploiement produits par les Forces maritimes de l'Atlantique faisaient état de problèmes relatifs aux pièces de rechange. Ces deux rapports portaient sur les hélicoptères Sea King à bord de navires à l'occasion d'exercices. En général, la piètre disponibilité ou capacité des aéronefs pour les missions entraîne la perte de nombreuses possibilités d'entraînement valables et limite considérablement le service que le détachement d'hélicoptères du Groupe aérien maritime peut fournir au navire.

10.72 Pour cinq des neuf exercices des Forces maritimes du Pacifique, les rapports post-exercice que nous avons trouvés signalaient des problèmes de pièces de rechange. Les deux problèmes mentionnés le plus souvent étaient le nombre insuffisant de pièces de rechange dans les lots de déploiement et le temps qu'il fallait pour recevoir des pièces en provenance du Canada. Ces problèmes ont nui aux exercices. Par exemple, au cours d'un exercice, une frégate a connu des défaillances de systèmes essentiels mais il n'y avait aucun lot de déploiement à bord. En outre, lorsqu'un de ses moteurs diesels est tombé en panne, il a fallu expédier par air une pièce indispensable au port le plus proche. Les réparations ont pris plus de temps que prévu parce qu'il fallait dépendre d'un vol commercial. Le déploiement a par la suite été redéfini à cause de cette défaillance opérationnelle de systèmes navals.

10.73 Pour respecter ses engagements opérationnels, la Marine a adopté un système de disponibilité opérationnelle à trois niveaux qui lui permet d'utiliser les ressources avec le plus de souplesse possible. Cela signifie que l'on impose pour certains navires un niveau de disponibilité moindre que celui exigé pour d'autres navires.

10.74 **Armée de terre.** Pour être en mesure d'utiliser les ressources à sa disposition afin de respecter ses engagements opérationnels, l'Armée de terre a beaucoup réduit l'entraînement de ses équipes de combat et de ses groupements tactiques. L'entraînement des équipes de combat constitue le niveau minimal qui doit être maintenu pour assurer le maintien des compétences dans le cadre des opérations polyvalentes de combat. En dessous de ce niveau, l'unité risque de ne pas pouvoir intervenir dans les délais d'avertissement précisés dans le Guide de planification de la Défense. Aujourd'hui, seules les unités affectées à des missions opérationnelles reçoivent un entraînement d'un niveau supérieur à celui de l'équipe de combat. Cette situation a donné lieu à des niveaux d'entraînement moins qu'optimaux ainsi qu'à une réduction des armes de combat et à un affaiblissement de la capacité à combattre dans l'ensemble de l'Armée de terre.

10.75 En raison des pénuries de véhicules, il a fallu transférer un parc de véhicules d'un secteur de brigade à un autre pour dispenser l'entraînement. Le rapport sur les leçons tirées de l'opération Palladium mentionne que tous les secteurs d'unité et de brigade avaient de la difficulté à obtenir des transports de troupes blindés Bison pour l'entraînement; il n'y en avait simplement pas assez pour répondre à la demande. Par conséquent, les conducteurs de Bison, et dans certains cas les conducteurs d'autres véhicules blindés à roues, ont été envoyés en Bosnie-Herzégovine avec un minimum d'expérience. Ce problème s'était produit antérieurement dans le cadre des opérations Alliance et Stable.

10.76 Le 2e Groupe-brigade mécanisé du Canada (Petawawa) a reçu 34 Grizzly, 2 véhicules blindés polyvalents (VBP) Husky et 2 Bison du Secteur de l'Ouest de la Force terrestre (Edmonton) pour appuyer son entraînement en vue de l'opération Palladium. Cet équipement a été mis à rude épreuve lors de la préparation de plusieurs rotations de troupes pour les missions. Comme l'équipement n'appartenait pas aux unités qui l'utilisaient, sa maintenance était médiocre et, partant, son niveau de fonctionnement était peu élevé. Les inspections ont révélé que 92 p. 100 des véhicules reçus n'étaient pas en service parce qu'ils devaient être réparés. Ce parc a également constitué un fardeau considérable pour la brigade une fois l'entraînement terminé, car il a fallu l'envoyer au Secteur du Québec de la Force terrestre pour les préparatifs de déploiement. Les représentants de l'Armée de terre nous ont dit qu'ils possédaient maintenant assez de véhicules blindés lourds (VBL III) pour répondre aux besoins en matière d'entraînement.

10.77 **Force aérienne.** Des officiers de la 8e Escadre ont signalé que lors de deux des six exercices d'instruction collective tenus en 1998-1999, ils ont dû remplacer plusieurs fois des appareils Hercules inutilisables afin de terminer

l'entraînement. En 1999-2000, les exercices ont été réduits de façon radicale. Il est de plus en plus difficile pour les équipages et le personnel de soutien de maintenir leur niveau de compétence.

10.78 Au cours des trois dernières années, le manque de pièces de rechange disponibles a grandement nui à l'entraînement de la 8e Escadre aux fins d'opérations nationales et internationales. Son plan d'activités de 2000-2001 stipule que si on laisse se poursuivre la pénurie de pièces de rechange pour un parc qui prend de l'âge, l'état de préparation s'en trouvera inévitablement réduit. Cela pourrait aussi avoir des conséquences pour la sécurité.

10.79 Dix des vingt-sept rapports de la 14e Escadre sur des exercices d'utilisation d'appareils Aurora effectués en 1999-2000 indiquent que des lacunes dans l'indicateur du directeur de vol ont nui au succès des exercices. Par ailleurs, 5 des 16 rapports post-exercice de la 19e Escadre portant sur des exercices d'utilisation des Aurora tenus en 1999-2000 font état de problèmes en ce qui concerne la livraison des pièces de rechange. Deux de ces cinq rapports précisaient que des missions avaient été annulées, causant ainsi la perte de possibilités d'entraînement.

10.80 Nous avons examiné 61 rapports post-déploiement sur l'utilisation de Sea King embarqués sur des navires du 1er avril 1995 au 31 mars 2000. Nous avons constaté que 54 des rapports mentionnaient au moins l'un des problèmes suivants : mission prevue ayant été annulée à cause du besoin de maintenance de certains appareils; mission réduite par le faible état de service des aéronefs; piètre état de fonctionnement ayant un effet négatif sur l'entraînement; anomalies majeures ayant provoqué un long temps d'immobilisation; et aéronefs interdits de vol. Des exemples des problèmes de fonctionnement du Sea King sont présentés dans les extraits des rapports figurant à la pièce 10.8.

L'instruction collective et les exercices sont réduits

10.81 Deux des armées nous ont fourni des exemples d'exercices qui avaient été réduits. Ces exercices se sont déroulés avec moins de personnel ou d'équipement que prévu, à cause de motifs techniques, de l'indisponibilité de l'équipement, de mouvements de personnel ou de contraintes financières. Il nous a été impossible de déterminer combien d'exercices avaient été réduits et quelle en avait été l'incidence globale.

10.82 La Marine sur les côtes est et ouest nous a donné des exemples de navires qui avaient réduit ou annulé leur participation à un exercice depuis 1998. Ainsi, le NCSM *Montréal* a réduit de cinq jours à un jour sa participation à un exercice important à cause de problèmes techniques continus; le NCSM *Iroquois* a annulé sa participation pour des motifs techniques et des raisons liées au personnel. Les contraintes financières étaient un facteur, mais non le facteur déterminant.

10.83 Deux des trois brigades opérationnelles de l'Armée de terre nous ont fourni des exemples d'exercices qui avaient été réduits. Dans un cas, les escadrons de Leopard et de Coyote n'ont pas été déployés comme prévu à

cause de contraintes financières et de l'indisponibilité des véhicules. De plus, le nombre de militaires concernés a été réduit de 2 415 à 1 516 avant le début de l'exercice.

Pièce 10.8 Problèmes de fonctionnement des Sea King

Taux élevé de non-fonctionnement

« Je peux franchement dire qu'au cours des 17 années que j'ai passées au sein de la collectivité des Sea King, dans le cadre de tous les déploiements auxquels j'ai participé, c'était la première fois que j'étais vraiment gêné d'être associé à cet hélicoptère, étant donné son continuel état de non-fonctionnement et l'incapacité qui en découlait pour le détachement aérien de contribuer de façon significative à la capacité de combat du navire ou à la force en général. » (Déploiement de l'OTAN, du 10 août au 15 décembre 1998)

Le piètre fonctionnement a nui à l'entraînement

« Comme l'a montré l'exercice Salty Dip 1/95, plus d'un Sea King peut être nécessaire pour mener à bien l'exercice. Dans ce cas, il a fallu cinq aéronefs pour seulement trois jours et demi de vol. Cela signifie que les aéronefs suivants n'ont pas été entièrement équipés et qu'un précieux temps d'entraînement a été perdu. » (Exercice Salty Dip, du 11 au 20 avril 1995)

Le manque de disponibilité des aéronefs a entraîné une baisse de la motivation et du moral

« La capacité et la disponibilité opérationnelles limitées des CH-12A a eu de profondes répercussions sur la motivation et le moral des membres du détachement. Beaucoup ont eu de la difficulté à trouver la motivation nécessaire pour travailler pendant des périodes extrêmement longues afin d'assurer la navigabilité d'un aéronef qui était rarement capable d'exécuter une mission et qui, même lorsqu'il l'était, présentait un avantage tactique extrêmement limité pour le navire. » (Exercices de préparation au combat, NCSM *Iroquois*, du 31 mai au 26 juin 1999)

Certains déploiements ont été affectés

10.84 Pour déterminer l'incidence que les problèmes de soutien de l'équipement ont sur les opérations, nous avons examiné les rapports de fin d'affectation. Le commandant de la force opérationnelle canadienne est tenu de présenter un rapport de fin d'affectation au terme de chaque rotation dans le cadre d'une mission. Ce rapport décrit les principaux problèmes de la mission dans son ensemble et leur impact sur la contribution du Canada. Le Ministère nous a fourni 21 des 29 rapports requis. Deux n'ont jamais été rédigés et six demeurent introuvables.

10.85 Les rapports de fin d'affectation fournis par le Ministère portent sur sept des onze missions de notre échantillon (voir la pièce 10.9). Dans cinq de ces sept missions, l'obtention des pièces de rechange a posé des problèmes, principalement en ce qui touche les délais nécessaires pour faire parvenir les pièces au théâtre d'opération. Nous n'avons pu déterminer l'incidence de ces problèmes sur les opérations. Dans un cas cependant, les aéronefs sont restés au sol en attendant les pièces de rechange; dans un autre, les équipages de

cause de contraintes financières et de l'indisponibilité des véhicules. De plus, le nombre de militaires concernés a été réduit de 2 415 à 1 516 avant le début de l'exercice.

Pièce 10.8 Problèmes de fonctionnement des Sea King

Taux élevé de non-fonctionnement

« Je peux franchement dire qu'au cours des 17 années que j'ai passées au sein de la collectivité des Sea King, dans le cadre de tous les déploiements auxquels j'ai participé, c'était la première fois que j'étais vraiment gêné d'être associé à cet hélicoptère, étant donné son continuel état de non-fonctionnement et l'incapacité qui en découlait pour le détachement aérien de contribuer de façon significative à la capacité de combat du navire ou à la force en général. » (Déploiement de l'OTAN, du 10 août au 15 décembre 1998)

Le piètre fonctionnement a nui à l'entraînement

« Comme l'a montré l'exercice Salty Dip 1/95, plus d'un Sea King peut être nécessaire pour mener à bien l'exercice. Dans ce cas, il a fallu cinq aéronefs pour seulement trois jours et demi de vol. Cela signifie que les aéronefs suivants n'ont pas été entièrement équipés et qu'un précieux temps d'entraînement a été perdu. » (Exercice Salty Dip, du 11 au 20 avril 1995)

Le manque de disponibilité des aéronefs a entraîné une baisse de la motivation et du moral

« La capacité et la disponibilité opérationnelles limitées des CH-12A a eu de profondes répercussions sur la motivation et le moral des membres du détachement. Beaucoup ont eu de la difficulté à trouver la motivation nécessaire pour travailler pendant des périodes extrêmement longues afin d'assurer la navigabilité d'un aéronef qui était rarement capable d'exécuter une mission et qui, même lorsqu'il l'était, présentait un avantage tactique extrêmement limité pour le navire. » (Exercices de préparation au combat, NCSM *Iroquois*, du 31 mai au 26 juin 1999)

Certains déploiements ont été affectés

10.84 Pour déterminer l'incidence que les problèmes de soutien de l'équipement ont sur les opérations, nous avons examiné les rapports de fin d'affectation. Le commandant de la force opérationnelle canadienne est tenu de présenter un rapport de fin d'affectation au terme de chaque rotation dans le cadre d'une mission. Ce rapport décrit les principaux problèmes de la mission dans son ensemble et leur impact sur la contribution du Canada. Le Ministère nous a fourni 21 des 29 rapports requis. Deux n'ont jamais été rédigés et six demeurent introuvables.

10.85 Les rapports de fin d'affectation fournis par le Ministère portent sur sept des onze missions de notre échantillon (voir la pièce 10.9). Dans cinq de ces sept missions, l'obtention des pièces de rechange a posé des problèmes, principalement en ce qui touche les délais nécessaires pour faire parvenir les pièces au théâtre d'opération. Nous n'avons pu déterminer l'incidence de ces problèmes sur les opérations. Dans un cas cependant, les aéronefs sont restés au sol en attendant les pièces de rechange; dans un autre, les équipages de

CF–18 Hornet canadiens ont emprunté des pièces de rechange à la force aérienne espagnole pour pouvoir mener leurs opérations. Les rapports de fin d'affectation n'étaient pas suffisamment explicites pour nous permettre d'établir l'importance du problème.

10.86 Le récent déploiement de CF–18 Hornet à Aviano, en Italie, lors de l'opération Echo au sein du contingent de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) au Kosovo, illustre quelques-uns des problèmes relatifs aux pièces de rechange (voir la pièce 10.10).

10.87 Des CF–18 de la Force aérienne du Canada avaient été envoyés antérieurement à Aviano, en Italie, dans le cadre de l'opération Mirador pour effectuer des missions au-dessus de la Bosnie-Herzégovine. Le rapport de fin d'affectation signalait que des pièces de rechange et du matériel absolument nécessaires pour garder les CF–18 en état de fonctionner avaient été mal acheminés, occasionnant des coûts inutiles et laissant les aéronefs au sol parce qu'inutilisables. Heureusement, le rythme des opérations et le travail exceptionnel des techniciens d'aéronefs ont fait en sorte que toutes les tâches opérationnelles soient exécutées.

10.88 Selon le rapport de fin d'affectation de la première rotation dans le cadre de l'opération Kinetic au Kosovo, lorsque la quantité de pièces de rechange et de matériel dont on avait un besoin immédiat dépassait la capacité d'emport de l'appareil Hercules chargé d'effectuer le vol de maintien en puissance, les unités qui attendaient les pièces et le matériel en question ne pouvaient pas leur assigner un ordre de priorité ni même savoir quels articles seraient à bord de l'avion.

Pièce 10.9 Les onze missions internationales de notre échantillon de vérification

N°	Mission	Pays	Nombre de rotations	Rapports de fin d'affectation fournis	Personnel	Coût différentiel	Coût total
						(en millions de dollars)	
1	Tranquility	Golfe Persique	1	0	210	4	29
2	Alliance	Balkans	3	2	1 029	53	203
3	Stable	Haïti	3	2	2 250	50	158
4	Assurance	Zaire/Rwanda	1	0	354	15	41
5	Prevention	Golfe Persique	1	0	210	3	42
6	Mirador	Italie – Bosnie-Herzégovine	1	1	112	2	33
7	Determination	Golfe Persique	1	1	338	4	51
8	Palladium	Bosnie-Herzégovine	7	6	1 649	492	1 518
9	Echo	Italie – Kosovo	8	8	102	57	760
10	Kinetic	Kosovo	2	1	1300	235	516
11	Toucan	Timor oriental	1	0	721	34	127
		Total	**29**	**21**	**8 275**	**949**	**3 478**

10.89 Nous avons obtenu six des sept rapports de fin d'affectation ayant trait à l'opération Palladium en Bosnie-Herzégovine. Ces rapports mettent en lumière un certain nombre d'incidences que les lacunes de l'équipement ont eues sur les opérations. La pièce 10.11 donne un aperçu des problèmes rencontrés lors de chaque rotation.

Information sur l'état de préparation de l'équipement

Il manque aux gestionnaires une grande partie de l'information dont ils ont besoin

10.90 Il doit exister une information de gestion qui puisse servir à gérer le personnel, les approvisionnements en pièces de rechange et leurs inventaires, l'état de l'équipement et l'état de préparation opérationnelle. Nous avons constaté que, de façon générale, les données requises, souvent, n'étaient pas disponibles, à l'exception des données relatives aux pièces de rechange. L'information disponible était insuffisante, incomplète et, souvent, inexacte.

10.91 L'information sur l'état de l'équipement est recueillie isolément par les Forces canadiennes, par chaque armée et par le personnel de fonctions de soutien comme les ressources humaines et l'approvisionnement. Nous avons examiné la capacité du Ministère à fournir l'information appropriée, à chacun de ces niveaux, sur l'état et les fonctions de soutien de son équipement.

10.92 **Les Forces canadiennes.** En mars 2000, les Forces canadiennes ont mis de l'avant le système de présentation de la situation opérationnelle. Ce système contient des rapports sur l'état des unités d'avant-garde des Forces canadiennes (les forces en attente pouvant être rapidement déployées dont parle le *Livre blanc sur la défense de 1994*). Il permet également de suivre la chronologie de leur préparation opérationnelle fondée sur l'information fournie et mise à jour toutes les semaines par les systèmes de préparation opérationnelle de la Marine, de l'Armée de terre et de la Force aérienne. Le système de présentation de la situation opérationnelle contient des rapports sur 4 000 militaires, soit environ 7 p. 100 des Forces canadiennes.

Pièce 10.10 Problèmes relatifs aux pièces de rechange – Déploiement des CF-18 Hornet dans le cadre de l'opération Echo

« Réapprovisionnement en batteries. Les batteries de rechange pour les CF-18 Hornet n'ont pas été apportées de la base de la 3e Escadre lors du déploiement initial (rotation zéro). Par conséquent, il n'y avait pas de batteries de rechange au début de l'opération. Cette omission a été corrigée par la commande de batteries de rechange au début de l'opération, mais les délais de livraison ont été inacceptables. La rotation un est arrivée sur le théâtre sans batteries de rechange. Celles-ci ont été automatiquement commandées à titre de besoin opérationnel immédiat (BOI) et ont été reçues deux mois plus tard. Quand elles sont arrivées, elles étaient à plat, et des chargeurs ont dû être commandés. Les batteries des CF-18 Hornet doivent être chargées à chaque inspection supplémentaire (c'est-à-dire après chaque tranche de 100 heures de vol). Après la conduite de certaines de ces inspections à Aviano, la réserve de batteries de rechange était vide. Encore une fois, les batteries ont été commandées à titre de besoin opérationnel immédiat, mais les délais de livraison se sont révélés inacceptables. Il a donc fallu prolonger la durée de vie des batteries se trouvant à bord des aéronefs au-delà des limites permises, afin de répondre aux besoins opérationnels. Enfin, comme mesure provisoire et pour maintenir l'efficacité opérationnelle et assurer la sécurité des vols, on a emprunté des batteries à la Force aérienne espagnole. »

Source : opération Echo, Aviano, Italie, Rapport de fin de mission

CF–18 Hornet canadiens ont emprunté des pièces de rechange à la force aérienne espagnole pour pouvoir mener leurs opérations. Les rapports de fin d'affectation n'étaient pas suffisamment explicites pour nous permettre d'établir l'importance du problème.

10.86 Le récent déploiement de CF–18 Hornet à Aviano, en Italie, lors de l'opération Echo au sein du contingent de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) au Kosovo, illustre quelques-uns des problèmes relatifs aux pièces de rechange (voir la pièce 10.10).

10.87 Des CF–18 de la Force aérienne du Canada avaient été envoyés antérieurement à Aviano, en Italie, dans le cadre de l'opération Mirador pour effectuer des missions au-dessus de la Bosnie-Herzégovine. Le rapport de fin d'affectation signalait que des pièces de rechange et du matériel absolument nécessaires pour garder les CF–18 en état de fonctionner avaient été mal acheminés, occasionnant des coûts inutiles et laissant les aéronefs au sol parce qu'inutilisables. Heureusement, le rythme des opérations et le travail exceptionnel des techniciens d'aéronefs ont fait en sorte que toutes les tâches opérationnelles soient exécutées.

10.88 Selon le rapport de fin d'affectation de la première rotation dans le cadre de l'opération Kinetic au Kosovo, lorsque la quantité de pièces de rechange et de matériel dont on avait un besoin immédiat dépassait la capacité d'emport de l'appareil Hercules chargé d'effectuer le vol de maintien en puissance, les unités qui attendaient les pièces et le matériel en question ne pouvaient pas leur assigner un ordre de priorité ni même savoir quels articles seraient à bord de l'avion.

Pièce 10.9 Les onze missions internationales de notre échantillon de vérification

1	Tranquility	Golfe Persique	1	0	210	4	29
2	Alliance	Balkans	3	2	1 029	53	203
3	Stable	Haïti	3	2	2 250	50	158
4	Assurance	Zaïre/Rwanda	1	0	354	15	41
5	Prevention	Golfe Persique	1	0	210	3	42
6	Mirador	Italie – Bosnie-Herzégovine	1	1	112	2	33
7	Determination	Golfe Persique	1	1	338	4	51
8	Palladium	Bosnie-Herzégovine	7	6	1 649	492	1 518
9	Echo	Italie – Kosovo	8	8	102	57	760
10	Kinetic	Kosovo	2	1	1300	235	516
11	Toucan	Timor oriental	1	0	721	34	127
		Total	**29**	**21**	**8 275**	**949**	**3 478**

10.89 Nous avons obtenu six des sept rapports de fin d'affectation ayant trait à l'opération Palladium en Bosnie-Herzégovine. Ces rapports mettent en lumière un certain nombre d'incidences que les lacunes de l'équipement ont eues sur les opérations. La pièce 10.11 donne un aperçu des problèmes rencontrés lors de chaque rotation.

Information sur l'état de préparation de l'équipement

Il manque aux gestionnaires une grande partie de l'information dont ils ont besoin

10.90 Il doit exister une information de gestion qui puisse servir à gérer le personnel, les approvisionnements en pièces de rechange et leurs inventaires, l'état de l'équipement et l'état de préparation opérationnelle. Nous avons constaté que, de façon générale, les données requises, souvent, n'étaient pas disponibles, à l'exception des données relatives aux pièces de rechange. L'information disponible était insuffisante, incomplète et, souvent, inexacte.

10.91 L'information sur l'état de l'équipement est recueillie isolément par les Forces canadiennes, par chaque armée et par le personnel de fonctions de soutien comme les ressources humaines et l'approvisionnement. Nous avons examiné la capacité du Ministère à fournir l'information appropriée, à chacun de ces niveaux, sur l'état et les fonctions de soutien de son équipement.

10.92 **Les Forces canadiennes.** En mars 2000, les Forces canadiennes ont mis de l'avant le système de présentation de la situation opérationnelle. Ce système contient des rapports sur l'état des unités d'avant-garde des Forces canadiennes (les forces en attente pouvant être rapidement déployées dont parle le *Livre blanc sur la défense de 1994*). Il permet également de suivre la chronologie de leur préparation opérationnelle fondée sur l'information fournie et mise à jour toutes les semaines par les systèmes de préparation opérationnelle de la Marine, de l'Armée de terre et de la Force aérienne. Le système de présentation de la situation opérationnelle contient des rapports sur 4 000 militaires, soit environ 7 p. 100 des Forces canadiennes.

Pièce 10.10 Problèmes relatifs aux pièces de rechange – Déploiement des CF-18 Hornet dans le cadre de l'opération Echo

« Réapprovisionnement en batteries. Les batteries de rechange pour les CF-18 Hornet n'ont pas été apportées de la base de la 3e Escadre lors du déploiement initial (rotation zéro). Par conséquent, il n'y avait pas de batteries de rechange au début de l'opération. Cette omission a été corrigée par la commande de batteries de rechange au début de l'opération, mais les délais de livraison ont été inacceptables. La rotation un est arrivée sur le théâtre sans batteries de rechange. Celles-ci ont été automatiquement commandées à titre de besoin opérationnel immédiat (BOI) et ont été reçues deux mois plus tard. Quand elles sont arrivées, elles étaient à plat, et des chargeurs ont dû être commandés. Les batteries des CF-18 Hornet doivent être chargées à chaque inspection supplémentaire (c'est-à-dire après chaque tranche de 100 heures de vol). Après la conduite de certaines de ces inspections à Aviano, la réserve de batteries de rechange était vide. Encore une fois, les batteries ont été commandées à titre de besoin opérationnel immédiat, mais les délais de livraison se sont révélés inacceptables. Il a donc fallu prolonger la durée de vie des batteries se trouvant à bord des aéronefs au-delà des limites permises, afin de répondre aux besoins opérationnels. Enfin, comme mesure provisoire et pour maintenir l'efficacité opérationnelle et assurer la sécurité des vols, on a emprunté des batteries à la Force aérienne espagnole. »

Source : opération Echo, Aviano, Italie, Rapport de fin de mission

10.93 Aucun système, cependant, ne donne une vue d'ensemble de l'état de toutes les plates-formes d'armes majeures utilisées par les Forces canadiennes.

Les rapports relatifs à l'instruction collective et aux exercices, souvent, ne sont pas rédigés ou ne sont pas analysés

10.94 Tous les chefs d'état-major des armées demandent qu'un rapport post-exercice soit rempli à la fin d'un exercice. Ces rapports contiennent de l'information sur les objectifs à atteindre, les objectifs atteints ainsi que sur les difficultés ou les réussites recensées. Ils permettent aux Forces canadiennes d'apprendre et de tirer profit des exercices qu'elles mènent.

10.95 On nous a remis 41 p. 100 des rapports post-exercice requis, dans l'ensemble des Forces canadiennes, pour les années 1998-1999 et 1999-2000 (voir la pièce 10.12). Les représentants du Ministère ont été incapables de confirmer si les rapports manquants n'avaient pas été produits ou étaient

Pièce 10.11 Problèmes éprouvés dans le cadre de l'opération Palladium – Bosnie-Herzégovine

Rotation zéro – Trop fréquemment, des véhicules étaient immobilisés dans l'attente de pièces, parfois pendant plusieurs semaines. Ces retards avaient souvent des répercussions sur l'efficacité de l'opération. La livraison des pièces de rechange pour le Grizzly était lente et avait des conséquences directes sur l'efficacité de l'unité.

Rotation un – Le soutien en matière de maintenance apporté au CCSFOR (Contingent canadien – Force de stabilisation) s'est révélé adéquat. Les seules difficultés éprouvées ont découlé des retards de livraison des pièces de rechange. Le problème n'est pas critique, mais il exige une surveillance constante.

Rotation deux – La maintenance du parc de VBP (véhicule blindé polyvalent) constitue aussi un défi continu, les véhicules nécessitant constamment des travaux de maintenance en raison des taux d'utilisation élevés, du terrain et de l'âge du parc de véhicules.

Rotation trois – Plusieurs spécialistes sont réaffectés trop fréquemment. En raison de la taille de la Force terrestre et de son engagement à long terme en Bosnie-Herzégovine, de nombreux soldats pourraient être appelés à servir dans le cadre d'affectations successives. À plusieurs reprises, des pièces commandées à titre de besoin opérationnel immédiat (BOI) pour l'hélicoptère Griffon sont demeurées à Trenton et n'ont pas été placées à bord du premier vol disponible. En moyenne, il fallait de 5 à 6 jours aux pièces BOI pour parvenir en Bosnie. Le délai le plus court a été de 3 jours, et le plus long, de 12 jours.

Rotation quatre – La question de l'épuisement lié aux affectations a été soulevée parce que plusieurs spécialistes retournent sur le théâtre trop fréquemment. De plus, afin de pouvoir doter certains postes, on y a affecté des militaires détenant un grade inférieur au grade normalement requis pour ces postes. Ce problème est aggravé par une réduction, à l'échelle des forces, du nombre de cours nécessaires pour permettre aux soldats d'obtenir les qualifications nécessaires à la promotion au grade du niveau suivant.

Rotation cinq – Des problèmes ont été éprouvés en ce qui a trait à la livraison des pièces de rechange (aéronefs au sol) au détachement d'hélicoptères Griffon. En outre, on signale de nouveau l'épuisement du personnel lié aux affectations et l'affectation, à divers postes, de militaires de grade inférieur à celui exigé par ces postes.

Rotation six – Le rapport de fin d'affectation n'a pas été rempli.

Source : opération Palladium, Bosnie-Herzégovine, rapports de fin d'affectation couvrant les années 1997 à 2001.

introuvables. Les rapports qu'on nous a fournis ne décrivaient pas avec précision les répercussions des défectuosités de l'équipement sur les exercices. Par exemple, la politique relative au rapport post-exercice de la Marine mentionne ce qui suit : « Les commentaires revêtant une importance particulière ou un intérêt fondamental, ou les questions pouvant exiger des explications détaillées, devraient être brièvement présentés dans le rapport et faire ensuite l'objet d'une correspondance distincte. »

10.96 **Marine.** Le rapport de défaillance opérationnelle des Forces maritimes sert à indiquer aux commandants de formation et aux commandants opérationnels les restrictions touchant la capacité des unités de leur flotte pour la conduite d'opérations. Les unités présentent ces rapports lorsque l'équipement ne satisfait pas aux critères de rendement établis.

10.97 La Marine a commencé à recueillir des données systématiques sur la disponibilité et l'état de fonctionnement des systèmes majeurs. En 2000, le système d'information intégré sur la maintenance (SIIM), qui rassemble des renseignements tels que le nombre d'heures de maintenance, a commencé à recueillir des données relatives à la fiabilité, la disponibilité et la facilité d'entretien. Ces données sont enregistrées dans le cas de certains sous-systèmes majeurs des navires des classes Halifax et Iroquois. La Marine devra cependant régler divers problèmes qu'éprouve le système afin de pouvoir y puiser des renseignements utiles.

10.98 Les données relatives aux heures de maintenance corrective et préventive obtenues à notre demande du SIIM pour la période de 1996 à 2000 contiennent d'importantes erreurs. Selon les représentants de la Marine, ces erreurs sont principalement dues à des problèmes de technique d'interrogation des bases de données. Par exemple, les heures de maintenance préventive des navires de la classe Halifax, en 1998, qui se chiffraient à 1 050 394 heures au départ, ont été ramenées à 182 772 heures. Les représentants de la Marine nous ont expliqué que le nombre révisé est plus précis que le premier, grâce aux récentes améliorations apportées aux techniques d'interrogation et aux efforts notables déployés pour épurer les données.

Pièce 10.12 Rapports post-exercice fournis de 1998 à 2000

Marine*	114	41	36
Armée de terre	83	29	35
Force aérienne	314	140	45
Total	**511**	**210**	**41**

*Les rapports post-exercice fournis par les Forces maritimes de l'Atlantique étaient à l'état d'ébauche, car aucun n'avait été approuvé aux divers échelons de la chaîne de commandement depuis 1997.

10.93 Aucun système, cependant, ne donne une vue d'ensemble de l'état de toutes les plates-formes d'armes majeures utilisées par les Forces canadiennes.

Les rapports relatifs à l'instruction collective et aux exercices, souvent, ne sont pas rédigés ou ne sont pas analysés

10.94 Tous les chefs d'état-major des armées demandent qu'un rapport post-exercice soit rempli à la fin d'un exercice. Ces rapports contiennent de l'information sur les objectifs à atteindre, les objectifs atteints ainsi que sur les difficultés ou les réussites recensées. Ils permettent aux Forces canadiennes d'apprendre et de tirer profit des exercices qu'elles mènent.

10.95 On nous a remis 41 p. 100 des rapports post-exercice requis, dans l'ensemble des Forces canadiennes, pour les années 1998-1999 et 1999-2000 (voir la pièce 10.12). Les représentants du Ministère ont été incapables de confirmer si les rapports manquants n'avaient pas été produits ou étaient

Pièce 10.11 Problèmes éprouvés dans le cadre de l'opération Palladium – Bosnie-Herzégovine

Rotation zéro – Trop fréquemment, des véhicules étaient immobilisés dans l'attente de pièces, parfois pendant plusieurs semaines. Ces retards avaient souvent des répercussions sur l'efficacité de l'opération. La livraison des pièces de rechange pour le Grizzly était lente et avait des conséquences directes sur l'efficacité de l'unité.

Rotation un – Le soutien en matière de maintenance apporté au CCSFOR (Contingent canadien – Force de stabilisation) s'est révélé adéquat. Les seules difficultés éprouvées ont découlé des retards de livraison des pièces de rechange. Le problème n'est pas critique, mais il exige une surveillance constante.

Rotation deux – La maintenance du parc de VBP (véhicule blindé polyvalent) constitue aussi un défi continu, les véhicules nécessitant constamment des travaux de maintenance en raison des taux d'utilisation élevés, du terrain et de l'âge du parc de véhicules.

Rotation trois – Plusieurs spécialistes sont réaffectés trop fréquemment. En raison de la taille de la Force terrestre et de son engagement à long terme en Bosnie-Herzégovine, de nombreux soldats pourraient être appelés à servir dans le cadre d'affectations successives. À plusieurs reprises, des pièces commandées à titre de besoin opérationnel immédiat (BOI) pour l'hélicoptère Griffon sont demeurées à Trenton et n'ont pas été placées à bord du premier vol disponible. En moyenne, il fallait de 5 à 6 jours aux pièces BOI pour parvenir en Bosnie. Le délai le plus court a été de 3 jours, et le plus long, de 12 jours.

Rotation quatre – La question de l'épuisement lié aux affectations a été soulevée parce que plusieurs spécialistes retournent sur le théâtre trop fréquemment. De plus, afin de pouvoir doter certains postes, on y a affecté des militaires détenant un grade inférieur au grade normalement requis pour ces postes. Ce problème est aggravé par une réduction, à l'échelle des forces, du nombre de cours nécessaires pour permettre aux soldats d'obtenir les qualifications nécessaires à la promotion au grade du niveau suivant.

Rotation cinq – Des problèmes ont été éprouvés en ce qui a trait à la livraison des pièces de rechange (aéronefs au sol) au détachement d'hélicoptères Griffon. En outre, on signale de nouveau l'épuisement du personnel lié aux affectations et l'affectation, à divers postes, de militaires de grade inférieur à celui exigé par ces postes.

Rotation six – Le rapport de fin d'affectation n'a pas été rempli.

Source : opération Palladium, Bosnie-Herzégovine, rapports de fin d'affectation couvrant les années 1997 à 2001

introuvables. Les rapports qu'on nous a fournis ne décrivaient pas avec précision les répercussions des défectuosités de l'équipement sur les exercices. Par exemple, la politique relative au rapport post-exercice de la Marine mentionne ce qui suit : « Les commentaires revêtant une importance particulière ou un intérêt fondamental, ou les questions pouvant exiger des explications détaillées, devraient être brièvement présentés dans le rapport et faire ensuite l'objet d'une correspondance distincte. »

10.96 **Marine.** Le rapport de défaillance opérationnelle des Forces maritimes sert à indiquer aux commandants de formation et aux commandants opérationnels les restrictions touchant la capacité des unités de leur flotte pour la conduite d'opérations. Les unités présentent ces rapports lorsque l'équipement ne satisfait pas aux critères de rendement établis.

10.97 La Marine a commencé à recueillir des données systématiques sur la disponibilité et l'état de fonctionnement des systèmes majeurs. En 2000, le système d'information intégré sur la maintenance (SIIM), qui rassemble des renseignements tels que le nombre d'heures de maintenance, a commencé à recueillir des données relatives à la fiabilité, la disponibilité et la facilité d'entretien. Ces données sont enregistrées dans le cas de certains sous-systèmes majeurs des navires des classes Halifax et Iroquois. La Marine devra cependant régler divers problèmes qu'éprouve le système afin de pouvoir y puiser des renseignements utiles.

10.98 Les données relatives aux heures de maintenance corrective et préventive obtenues à notre demande du SIIM pour la période de 1996 à 2000 contiennent d'importantes erreurs. Selon les représentants de la Marine, ces erreurs sont principalement dues à des problèmes de technique d'interrogation des bases de données. Par exemple, les heures de maintenance préventive des navires de la classe Halifax, en 1998, qui se chiffraient à 1 050 394 heures au départ, ont été ramenées à 182 772 heures. Les représentants de la Marine nous ont expliqué que le nombre révisé est plus précis que le premier, grâce aux récentes améliorations apportées aux techniques d'interrogation et aux efforts notables déployés pour épurer les données.

Pièce 10.12 Rapports post-exercice fournis de 1998 à 2000

Armées	Nombre requis	Rapports reçus	Pourcentage des rapports reçus
Marine*	114	41	36
Armée de terre	83	29	35
Force aérienne	314	140	45
Total	**511**	**210**	**41**

*Les rapports post-exercice fournis par les Forces maritimes de l'Atlantique visaient à tout moment où aucun n'avait été approuvé aux divers échelons de la chaîne de commandement depuis 1997.

10.99 Plusieurs facteurs ont influé sur la précision et la fiabilité des données. Des représentants de la Marine nous ont expliqué que, pour simplifier l'exploitation du système d'information, les données concernant la maintenance mineure avaient initialement été exclues. Ce n'est que tout récemment que La Marine a recommencé à enregistrer les heures relatives à certains programmes d'entretien préventif mineur — des programmes qui représentent néanmoins, cumulativement, un nombre important d'heures de maintenance. Certaines fiches de maintenance ont été enregistrées dans le système plus de deux ans après avoir été créées, et les chiffres n'étaient que des estimations. Des données ont été perdues en raison du mauvais état de disques ou à cause de pannes de serveurs. Souvent, l'entrée des données n'est pas faite en temps opportun.

10.100 Nous avons remarqué des lacunes dans l'enregistrement des coûts de maintenance. La Marine ne conserve pas de registre distinct du coût des pièces de rechange utilisées.

10.101 **Armée de terre.** Les rapports utilisés par les brigades de l'Armée de terre sur l'état de l'équipement présentent un survol mensuel de l'état des véhicules de chaque brigade; les unités en mission, quant à elles, remplissent des rapports hebdomadaires à cet égard. Ces rapports ne traitent cependant pas des répercussions des défectuosités de l'équipement sur les opérations et les exercices. À la fin de notre vérification, l'Armée de terre était en voie de contrôler la validité de son système de rapports.

10.102 Nous avons remarqué que les brigades ne produisent pas toujours des rapports mensuels. En outre, les rapports des brigades ne sont pas rédigés de manière uniforme et comportent certaines disparités importantes. Dans les rapports sur l'état de l'équipement, par exemple, la définition du mot « opérationnel » , pour ce qui est de l'utilisation des véhicules, varie parfois d'une brigade à l'autre. Les brigades utilisent également des critères différents pour juger réutilisables les véhicules confiés aux ateliers de maintenance.

10.103 Bien que les rapports des brigades puissent répondre aux besoins de chaque commandant de brigade en particulier, à moins qu'ils ne contiennent tous le même genre d'information exprimée de manière uniforme et comparable, leur capacité à communiquer l'état de préparation opérationnelle au Quartier général de la Défense nationale est restreinte.

10.104 Depuis 1979, l'Armée de terre a centralisé la collecte de données supplémentaires sur la disponibilité opérationnelle de l'équipement. Lors de la mise en place d'un nouveau système de contrôle informatique en 1999, la collecte de données au Quartier général de la Défense nationale a été interrompue; la collecte centralisée de données a été rétablie à l'automne 2000 et la mise au point finale du nouveau système central de collecte des données ne s'est terminée qu'en avril 2001.

10.105 Dans les unités en déploiement, les préposés à la maintenance rédigent deux rapports sur l'état opérationnel de l'équipement. Le premier rapport ne contient des statistiques que sur l'état de fonctionnement de divers systèmes que possèdent les véhicules. Le deuxième rapport renferme des données sur

l'état de fonctionnement des armes et des systèmes de commande de tir dont sont dotés les véhicules. Ces deux genres de statistiques ne permettent pas de donner une image globale de l'état de l'équipement en déploiement.

10.106 Force aérienne. Le Ministère n'a pu fournir de renseignements complets et précis sur la disponibilité des aéronefs au-delà d'avril 1999 parce que son système de données n'a pas survécu au passage à l'an 2000. Les dernières données produites par le système ne rendaient pas compte de toutes les heures d'immobilisation attribuables à la maintenance. De ce fait, la capacité d'utilisation immédiate des aéronefs a été surévaluée.

10.107 Le Ministère ne dispose pas d'une norme officielle concernant la disponibilité opérationnelle des aéronefs. La section de la maintenance a comme principal objectif de répondre aux exigences opérationnelles des équipages. La section de la maintenance évalue le rendement en comparant, entre autres, le nombre de vols réussis au nombre de vols planifiés par les opérateurs. Nous avons cependant relevé des cas où les unités n'avaient pas planifié de missions, sachant que les aéronefs n'étaient pas en état de fonctionner. Leurs statistiques viennent ainsi surévaluer la disponibilité opérationnelle. Nous avons également constaté qu'il n'y avait, à l'égard de certaines missions, aucun registre comparant les sorties effectuées aux sorties planifiées.

10.108 Personnel. Le Ministère a entrepris, en 1997, la mise en œuvre de Peoplesoft, un nouveau système d'information pour la gestion du personnel. En août 2001, il travaillait à une mise à niveau du système. Il lui faudra, de plus, améliorer la formation des utilisateurs. Ces derniers n'aident pas à améliorer ce système central. Par exemple, ils n'enregistrent pas, de manière uniforme ou en temps opportun, les données relatives aux qualifications. Les utilisateurs ont plutôt élaboré des systèmes parallèles et doubles pour rassembler les données sur le personnel, mais sans prendre soin d'enregistrer ces données dans le système du Ministère sur une base régulière.

10.109 Nous avons demandé au Ministère de nous indiquer le pourcentage des militaires qui avaient suivi avec succès des cours de spécialisation et à quel niveau de qualification. Le système Peoplesoft peut emmagasiner cette information. Toutefois, ou les données n'avaient pas été entrées ou elles l'avaient été de manière imprécise. C'est pourquoi nous avons dû compiler les données manuellement en communiquant avec les unités pertinentes.

10.110 Systèmes d'information. Les données sont trop imprécises ou incomplètes pour indiquer l'état de préparation de l'équipement majeur et pour établir les tendances des coûts. De plus, le Ministère ne réalise pas tous les avantages que comportent certains systèmes comme le SIIM et Plann Expert. Il lui faut améliorer ses systèmes d'information et vérifier la qualité des données qu'ils produisent.

10.111 Le manque de données précises constitue un problème grave pouvant avoir une incidence sur les coûts et les opérations. Une information déficiente sur l'état de l'équipement rend difficile le contrôle des coûts. La haute direction ne peut déterminer avec précision combien elle pourrait épargner

en réduisant les niveaux d'état de préparation, comme elle compte le faire. Une mauvaise planification des réparations et des mesures de révision ainsi que la détection tardive de pannes dans l'ensemble du parc ou de la flotte d'équipement entraînent un manque d'efficacité. La mauvaise qualité de l'information accroît le risque que les stocks d'outils, d'équipement et de pièces de rechange soit trop grands ou trop petits.

10.112 Sans une information adéquate sur l'état des principaux systèmes d'armes, il est difficile d'établir l'état de préparation des Forces canadiennes à l'égard d'opérations de grande envergure. Il est difficile de vérifier les affirmations répétées du Ministère selon lesquelles les Forces canadiennes sont plus aptes au combat aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a dix ans. Ces affirmations sont sujettes à caution, compte tenu du déclin de l'état de préparation des principales flottes d'aéronefs, de la dégradation de la capacité du CP–140 Aurora pour les patrouilles maritimes et du retard grandissant sur le plan de la maintenance navale.

10.113 Le fait de ne pas rédiger les rapports post-exercice et de fin d'affectation requis, de même que la piètre qualité des nombreuses bases de données que nous avons examinées, indiquent un manque de discipline en matière de gestion.

Mesures correctives

Le Ministère prend des mesures pour régler les problèmes que nous avons relevés

10.114 L'information requise est actuellement dispersée. Elle provient de 1 300 systèmes répartis entre toutes les armées et tous les emplacements, chacun de ces systèmes étant exploité en fonction d'objectifs particuliers. De nombreux utilisateurs différents recueillent présentement les mêmes données à des fins diverses. La précision des données est souvent sujette à caution. Le transfert de données entre systèmes ne se fait pas d'emblée. Lorsqu'il y a transfert d'information, c'est généralement sur disque ou sur papier.

10.115 Le Ministère a reconnu, en 1994, qu'il lui fallait un système intégré pour les fonctions d'acquisition et de soutien de matériel, utilisant le travail amorcé sur l'élaboration de systèmes d'information distincts pour la Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne. Le projet du Système d'information – Soutien et acquisition (Matériel) (SISAM) a fait l'objet d'une approbation préliminaire en 1998. Le lancement du SISAM a eu lieu en septembre 1999, au 202^{e} Dépôt d'ateliers, à Montréal. Il est désormais en place dans tout le Ministère et devrait être entièrement opérationnel d'ici 2004. Le système a pour but d'assurer une information intégrée à l'égard des fonctions d'acquisition et de soutien de matériel telles que l'ingénierie, la logistique, la configuration d'équipement, la gestion de projet, la maintenance, le soutien opérationnel, l'analyse servant à la prise de décision et la gestion de contrat.

10.116 Le Ministère croit que le SISAM non seulement réduira les coûts d'entretien des systèmes d'information actuels, mais qu'il contribura également à améliorer la disponibilité de l'équipement, à bonifier l'inventaire des pièces de rechange et à réduire les coûts et les effectifs de maintenance.

Le partage de cette information entre le Ministère, les fabricants et les entrepreneurs vise à rendre ces trois intervenants plus efficaces.

10.117 Selon des représentants du Ministère, le projet Amélioration du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (ASAFC) livrera un outil hautement amélioré pour gérer l'inventaire tout en offrant une meilleure visibilité aux utilisateurs et un meilleur service de livraison aux clients. Aux capacités de ce système s'ajoutera un module de planification des ressources réparties, lequel optimisera l'acquisition, l'entreposage et la distribution. La mise en place de l'ASAFC sera terminée avant la fin de l'été 2002. Le Ministère entreprendra ensuite la mise sur pied du module de planification des ressources réparties.

10.118 Le Ministère travaille présentement à l'élaboration d'un cadre de préparation de rapports, à l'intention du chef d'état-major de la Défense, sur la gestion du rendement d'ensemble des Forces canadiennes, y compris leur état de préparation opérationnelle. Chaque armée fournira des données sur son état de préparation, lesquelles seront intégrées à d'autres renseignements sur les résultats, ce qui permettra à la haute direction d'avoir un regard beaucoup plus complet et équilibré sur l'état des Forces canadiennes. Le Ministère travaille à l'élaboration d'un système de rapports sur la disponibilité opérationnelle depuis 1994 et prévoit mettre en place le cadre de mesure du rendement avant le milieu de l'an 2001.

10.119 En outre, le Ministère, par l'entremise de son bureau du soutien et de l'acquisition du matériel, poursuit activement l'élaboration de sa politique de gestion du matériel et la mise à jour de ses processus administratifs. Il vise à faire en sorte que soient dûment respectés les normes et les objectifs de rendement de l'équipement ainsi que les exigences relatives à la collecte de données lors de la phase de l'acquisition et lors de la phase de mise en service. Ce bureau est l'un des principaux outils du Ministère pour la gestion des connaissances.

10.120 Enfin, les programmes d'acquisition et d'amélioration de l'équipement devraient grandement renforcer l'état de fonctionnement des aéronefs. De façon particulière, la modernisation des CP–140 Aurora et des CF–18 ainsi que le remplacement des Sea King devraient avoir des répercussions importantes. Ces travaux de modernisation ne seront cependant pas terminés avant un certain nombre d'années et aucune date de livraison n'a été arrêtée pour le remplacement des Sea King. Pendant ce temps, la Force aérienne sera probablement incapable de rehausser l'état de préparation opérationnelle de son équipement.

Conclusion et recommandations

Les systèmes de gestion de l'information ne sont pas ce qu'ils devraient être

10.121 Le problème le plus important auquel est confronté le Ministère est que ses systèmes de gestion de l'information ne conviennent pas au soutien de la gestion de l'équipement des Forces canadiennes. Le manque d'information rend difficile d'établir si les pratiques de maintenance sont efficaces ou pas et il constitue une importante barrière à la volonté du Ministère de réaliser des économies par la réduction systématique de l'état de préparation opérationnelle à des niveaux minimaux. De plus, sans l'existence de normes convenables de maintenance de l'équipement et sans la capacité de mesurer si ces normes sont respectées, il est difficile de savoir s'il est possible de réactiver, au besoin, des forces de faible capacité opérationnelle, dans les délais indiqués dans le Livre blanc.

Manque de personnes qualifiées pour assurer le soutien de l'équipement

10.122 Le Ministère éprouve également de la difficulté à doter en personnel son organisation de soutien de l'équipement. Le personnel de soutien est trop peu nombreux pour qu'il soit possible de doter en personnel, aux niveaux requis, les unités opérationnelles et les grands dépôts de maintenance. Autre problème tout aussi grave, de nombreux préposés au soutien de l'équipement (environ 15 p. 100 de l'effectif) n'ont pas les compétences que requiert leur grade. Enfin, il manque aux préposés à la maintenance une très grande partie de l'instruction de spécialisation requise dans leurs unités.

10.123 Néanmoins, les Forces canadiennes ont été capables de maintenir, au cours des cinq dernières années, le niveau d'activité de la Marine et d'augmenter celui de l'Armée de terre. Les niveaux d'activité de la Force aérienne ont baissé, principalement à cause des réductions budgétaires et de la nécessité moindre de garder une grande partie des Forces canadiennes à un haut niveau de préparation opérationnelle.

10.124 Les services de maintenance militaires du Ministère ont été capables de garder l'équipement à des niveaux de fonctionnement assez constants, quoique le niveau de la Force aérienne diminue avec le vieillissement des aéronefs.

10.125 Au cours des cinq dernières années, le Ministère a conservé sa capacité de fournir des pièces de rechange pour l'équipement si le niveau de service requis est faible. La plupart des pièces urgentes ne sont pas livrées à temps. Sauf pour quelques cas particuliers, notre vérification n'a pas établi de corrélation entre la disponibilité des pièces de rechange et la disponibilité de l'équipement servant à soutenir des opérations.

10.126 Il semble que l'incapacité de garder l'équipement en bon état ait nui à l'entraînement et aux opérations, mais cela n'a pas entraîné de graves pénuries d'équipement. Dans l'ensemble, le niveau de service semble satisfaisant, sans plus, compte tenu du niveau actuel des tâches à accomplir.

Il semble que les Forces canadiennes ne puissent vraiment accepter de regresser davantage.

10.127 Recommandation. La Défense nationale devrait prendre des mesures afin de s'assurer qu'elle peut gérer efficacement la préparation opérationnelle de son équipement le plus important. Elle devrait surtout établir des normes de préparation opérationnelle qui comporteraient des objectifs de maintenance clairs au sein des unités et qui permettraient à la haute direction du Quartier général d'évaluer l'état de préparation de l'ensemble des flottes et des parcs d'équipement.

Réponse du Ministère. Le Ministère se fonde sur diverses normes de sécurité et de fonctionnement pour déterminer si certaines pièces d'équipement pourront accomplir le travail qui leur sera demandé. Cependant, vu que des concepts comme « l'état de préparation » et « la disponibilité » dépendent fortement de chaque situation, il serait complexe et coûteux d'établir des normes communes ainsi que d'évaluer l'état de la disponibilité collective. Même si la Défense nationale n'est pas encore dotée d'un système permettant de faire le suivi de la disponibilité générale de l'équipement, les Forces canadiennes continuent de prouver qu'elles sont en mesure de déployer régulièrement sur le terrain des forces efficaces et aptes au combat.

Le Ministère et les Forces canadiennes reconnaissent qu'il est nécessaire de gérer l'état de préparation et s'engagent à améliorer leurs systèmes de compte rendu de manière à compiler des données pertinentes sur l'état de préparation et à faciliter ainsi le processus décisionnel à tous les échelons. Les recommandations de la vérificatrice générale seront prises en compte dans la future mise au point de ces systèmes.

10.128 Recommandation. Tout en s'assurant de la mise en œuvre intégrale de systèmes comme le SISAM concernant ses besoins de longue date en matière de gestion de la maintenance, le Ministère devrait prendre des mesures provisoires afin d'améliorer sa capacité de gestion à court et à long termes. Ces mesures provisoires devraient permettre de s'assurer qu'existe une information appropriée sur l'état de préparation et la maintenance de l'équipement et de vérifier ou faire valider l'information de ses systèmes d'information sur la gestion de la maintenance.

Réponse du Ministère. Le Ministère reconnaît le besoin à court terme de veiller à ce que ses nombreux systèmes d'information de gestion sur la maintenance procurent suffisamment de renseignements sur la disponibilité et la maintenance de l'équipement. Le ministère de la Défense nationale (MDN) continuera d'améliorer les mesures provisoires visant à garantir la fiabilité des données émanant des systèmes existants sur la maintenance. La priorité du MDN demeure sans contredit la mise en œuvre intégrale du SISAM. Cette mise en œuvre comporte notamment la nécessité de valider (par service) les systèmes existants d'information de gestion sur la maintenance du Ministère, pour assurer l'intégrité des données transférées au SISAM. Le Ministère accélérera la validation des données que renferment ses systèmes d'information de gestion sur la maintenance. Cela facilitera la

transition des données au SISAM et la mise en place ultérieure des systèmes de chaque armée, en plus d'améliorer la capacité du Ministère de gérer la disponibilité et la maintenance de l'équipement à court et à long termes.

10.129 Recommandation. Le Ministère devrait faire respecter l'obligation de rédiger des rapports post-exercice et des rapports post-déploiement.

Réponse du Ministère. Le Ministère s'efforce d'améliorer les rapports post-exercice et les rapports post-déploiement, notamment en ce qui a trait aux exercices et aux déploiements se situant au niveau stratégique. À cet égard, on mise notamment sur l'élaboration d'une base de données sur les leçons tirées de ces exercices et de ces déploiements au niveau stratégique. Il convient de souligner que certains services militaires possèdent déjà une base de données et un mode de diffusion très au point et avérés à ce chapitre.

10.130 Recommandation. Dans ses plans visant à améliorer le recrutement et le maintien des effectifs militaires, le Ministère devrait accorder une haute priorité aux postes de soutien de l'équipement. De façon impérative, il doit corriger les lacunes que présente l'instruction en maintenance.

Réponse du Ministère. Les Forces canadiennes reconnaissent qu'elles ont de la difficulté à attirer des recrues dans certains groupes professionnels techniques, mais elles ont pris plusieurs mesures correctives à brève et à longue échéance. Pour rectifier rapidement la situation dans les spécialités techniques, les Forces cherchent à recruter en particulier des personnes détenant un certificat d'études collégiales, à qui elles offrent d'importantes indemnités d'enrôlement au grade de caporal intérimaire, dont la solde de départ est supérieure. De plus, les campagnes de publicité des Forces accordent une attention particulière aux spécialités techniques dont les effectifs sont insuffisants.

En ce qui a trait aux lacunes en matière de formation, on reconnaît les retards qu'accusent les cours de formation spécialisés dans certains groupes professionnels techniques. Les écoles techniques des Forces canadiennes prennent des mesures concertées afin de remédier à la situation. Il faut noter toutefois que les répercussions sur la disponibilité et la capacité opérationnelles ne sont pas aussi graves que ce chapitre le laisse entendre. Dans la plupart des groupes professionnels techniques, les antécédents de travail et une formation spécialisée sont deux conditions préalables complémentaires à la spécialisation. Atteindre ces critères peut prendre de deux à cinq ans dans bien des cas. Entre temps, les techniciens des Forces canadiennes travaillent généralement en équipe sous la supervision de personnes qualifiées, ce qui assure que l'équipement et les systèmes sont entretenus correctement.

Somme toute, les Forces canadiennes relèvent les défis pour ce qui est du recrutement, de la formation et du maintien en poste des effectifs techniques. Les pénuries de personnel et les arriérés de formation n'ont présentement aucune incidence sur la disponibilité opérationnelle des Forces, ni sur sa capacité de mener à bien les engagements énoncés dans le Livre blanc.

Les stratégies déjà mises en œuvre visent à combler les lacunes actuelles dans les meilleurs délais.

10.131 Recommandation. Le Ministère devrait s'attaquer aux problèmes d'approvisionnement en pièces de rechange prioritaires que vivent les unités en déploiement, tels qu'indiqués dans les rapports de fin de mission, et en particulier aux problèmes liés aux fonctions administratives telles que l'expédition et le transport.

Réponse du Ministère. On s'est penché à maintes reprises depuis la guerre du Golfe sur les problèmes que pose l'approvisionnement des unités déployées en ce qui a trait aux pièces de rechange prioritaires. L'établissement des stocks appropriés de pièces de rechange à détenir en milieu opérationnel constitue une tâche difficile, qui est fortement influencée par des facteurs comme le volume d'équipement, l'intensité prévue des opérations, les conditions climatiques, les délais de ravitaillement au Canada, l'accessibilité des stocks nationaux et la disponibilité des aéronefs des Forces canadiennes et des transporteurs commerciaux pouvant assurer le ravitaillement.

Nonobstant les difficultés que pose l'approvisionnement en pièces de rechange outre-mer, le Ministère est résolu à trouver des solutions. Il examine le processus à plusieurs échelons en vue de déterminer les moyens de l'améliorer et de le simplifier. Dans le cadre de cet examen, il fera le suivi de la demande en pièces de rechange prioritaires et des délais de livraison. Le Ministère examinera également la direction des opérations internationales, dans l'intention de mieux conseiller les commandants des forces opérationnelles en ce qui concerne la livraison des pièces de rechange. L'objectif premier de cet examen sera de mettre en place les mesures de soutien permettant de combler les besoins propres à chaque mission, et tout particulièrement les demandes prioritaires.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de notre vérification était, dans l'ensemble, d'établir si les plates-formes d'équipement majeur étaient adéquatement maintenues en bon état par la Défense nationale et les Forces canadiennes. De façon plus précise, nous avons cherché :

- à évaluer jusqu'à quel point l'équipement majeur était disponible pour l'entraînement et les opérations des militaires;
- à évaluer si le Ministère a pris les mesures appropriées pour optimiser le taux de disponibilité de l'équipement de ses flottes et de ses parcs majeurs.

Étendue

Nous avons concentré notre vérification sur les facteurs qui touchent la disponibilité de l'équipement majeur dont la Marine, la Force aérienne et l'Armée de terre ont besoin pour exécuter leurs missions et leurs tâches, nommément les qualifications du personnel, les pénuries en matière de personnel et la disponibilité des pièces de rechange. Nous avons fondé notre vérification, dans la mesure du possible, sur les propres normes du Ministère en matière de disponibilité de l'équipement. Nous avons choisi les flottes et les parcs d'équipement majeur suivants :

- **Armée de terre :** les véhicules Bison, Coyote et Grizzly, les véhicules logistiques lourds à roues, les véhicules logistiques moyens à roues, en tenant compte de la forte utilisation de ces véhicules.
- **Marine :** les frégates de la classe Halifax, les destroyers de la classe Iroquois, les navires de ravitaillement et les navires de défense côtière, les principales flottes de combat. Nous n'avons pas tenu compte des sous-marins parce que ceux de la classe Oberon ont été mis hors service et ceux de la classe Victoria n'avaient pas encore été mis en service au moment de notre vérification.
- **Force aérienne :** les avions CF-18 Hornet, Hercules et Aurora, les hélicoptères Sea King et Griffon, les principales flottes de combat.

Le Ministère considère que ces véhicules, navires et aéronefs constituent ses plates-formes opérationnelles les plus importantes.

Nous n'avons pas inclus les services contractuels de maintenance dans notre vérification.

Sauf pour quelques cas particuliers, notre vérification n'a pas établi de corrélation entre la disponibilité des pièces de rechange et la disponibilité de l'équipement servant à soutenir des opérations.

Nous avons cherché à déterminer les facteurs pouvant expliquer les entraves à la disponibilité (notamment le manque de personnel, de qualifications et de pièces de rechange) et à évaluer les répercussions de ces entraves au cours des cinq dernières années.

Nous avons analysé les tendances relatives à la disponibilité opérationnelle, aux sorties (Force aérienne) et aux taux d'activité des trois armées. Nous avons également évalué le nombre d'heures de maintenance par activité, les coûts de maintenance par flotte ou parc, l'âge de l'équipement et le financement lié à l'approvisionnement national. Nous avons cherché à analyser les données conjoncturelles afin d'établir les répercussions de la maintenance de l'équipement sur l'état de fonctionnement/la disponibilité de l'équipement, en règle générale sur une période de cinq ans. Nous avons utilisé diverses bases de données du Ministère pendant notre vérification. Compte tenu de l'étendue de notre vérification, il n'a pas été possible de vérifier entièrement la validité des bases de données.

Pour évaluer la gestion des ressources humaines, nous avons prélevé par échantillonnage discrétionnaire 36 groupes professionnels militaires de maintenance et, pour cerner les problèmes de maintenance liés à l'équipement, un échantillon de 49 unités de maintenance. Notre sélection reposait sur les unités susceptibles d'être déployées au plan opérationnel et les principaux dépôts de réparation de troisième ligne. Ces unités employaient de

5 000 à 15 000 militaires préposés à la maintenance. Nous avons examiné les unités de maintenance sélectionnées afin de recueillir des données sur les pénuries de personnel et sur les qualifications requises de ce dernier afin d'évaluer l'ensemble des répercussions de ces éléments sur les exercices et les opérations.

Nous avons examiné des dossiers du Ministère, notamment des rapports post-exercice, des plans d'activités ministériels ainsi que des rapports de fin d'affectation dans le cadre d'opérations internationales, afin d'évaluer les répercussions des lacunes en matière de maintenance de l'équipement sur la conduite des exercices et des opérations des trois armées. Afin de recueillir les renseignements, nous avons visité deux formations de la Marine (Halifax et Esquimalt) et les trois brigades opérationnelles (le 1er Groupe-brigade mécanisé-Edmonton, le 2e Groupe-brigade mécanisé-Petawawa et le 5e Groupe-brigade mécanisé-Valcartier). Nous avons également visité diverses escadres de la Force aérienne (1re Escadre-Kingston, 8e Escadre-Trenton, 12e Escadre-Shearwater et Patricia Bay, 14e Escadre-Greenwood, 17e Escadre-Winnipeg et 19e Escadre-Comox).

Critères

Nous nous attendions à ce que la Défense nationale :

- possède ses propres normes en matière de disponibilité des flottes et des parcs d'équipement majeur, et y satisfasse;
- élabore et mette en œuvre des systèmes de maintenance appropriés pour assurer la disponibilité de l'équipement ciblé;
- atteigne ses objectifs en ce qui a trait au nombre de préposés à la maintenance et à l'instruction de ces derniers en fonction de ses propres normes ;
- possède un système approprié pour rendre compte au chef d'état-major de la Défense de l'état de préparation opérationnelle de l'équipement majeur et des problèmes de maintenance de l'équipement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak
Directeur : Pierre Hamel

Linda Beaulieu
Andrée Bélair
Sylvie Blais
Katherine He
Jaroslaw Lubas
Christopher MacDonald
Jennifer Manwell
Chantal Michaud
William Moeller
Joseph Reperto

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Kasurak.

Rapport de la vérificatrice général du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Chapitre 11

Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-11F
ISBN 0-662-86412-3

Chapitre

11

Les drogues illicites

Le rôle du gouvernement fédéral

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Les drogues illicites affectent les Canadiens de diverses façons 4
Comment le Canada s'est attaqué au problème des drogues 6
Objet de la vérification 8

Observations 9

Aborder le problème des drogues illicites 9
L'infrastructure fédérale 9

Besoin en information 15
Les ressources fédérales globales ne sont pas connues 16
Il faut améliorer les statistiques sur l'application de la loi 19
L'information sur le problème des drogues au Canada laisse à désirer 20
Le gouvernement fédéral n'a pas établi d'objectifs clairs 21
Les rapports ministériels manquent d'information sur les résultats 22

Rapports détaillés 24
Le Canada ne sait pas dans quelle mesure il gère efficacement le problème des drogues illicites 24

Leadership et coordination 25
Un leadership fort et une bonne coordination sont essentiels 25

Conclusion et recommandations 27

À propos de la vérification 29

Les drogues illicites
Le rôle du gouvernement fédéral

Points saillants

11.1 Les drogues illicites ont un impact négatif important sur le Canada et sur les Canadiens à titre individuel. Elles constituent une source majeure de financement pour le crime organisé et le terrorisme. Les coûts économiques, notamment ceux associés aux soins de santé (le VIH/sida et l'hépatite, à titre d'exemple), à la perte de productivité, aux crimes contre les biens et à l'application des lois, dépasseraient les cinq milliards de dollars par année. En 1999, plus de 50 000 personnes ont été mises en accusation pour des infractions liées aux drogues, et environ 400 000 comparutions ont été enregistrées.

11.2 Si le Canada veut réduire l'impact des drogues illicites, il devra travailler à combler des lacunes au chapitre du leadership et de la coordination, de l'information et de la présentation de rapports publics détaillés. Voici ce que nous avons constaté :

- Le Canada a besoin d'un leadership plus fort et d'une coordination plus uniforme pour établir une stratégie, des objectifs communs et des attentes sur le plan du rendement collectif. Il doit pouvoir réagir rapidement à de nouvelles préoccupations liées à la consommation et au trafic de drogues illicites. Il faut revoir et améliorer la structure actuelle de leadership et de coordination du gouvernement fédéral. Les mécanismes de coordination avec les provinces et les municipalités doivent également être examinés puisque le problème touche les trois ordres de gouvernement.
- L'information sur l'étendue du problème des drogues est restreinte, périmée ou non disponible. En outre, les ministères fédéraux manquent d'information de base, au niveau de la gestion, sur les efforts déployés en matière de drogues illicites, notamment des données sur les dépenses, les objectifs ou les résultats.
- Il n'existe pas non plus de rapports publics détaillés. Aucun rapport public n'explique clairement les mesures prises par le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement afin de réduire la demande de drogues illicites et en restreindre l'offre. Ni les parlementaires ni les Canadiens ne connaissent l'ampleur du problème des drogues illicites, ni d'ailleurs les coûts sociaux, économiques et de santé qui y sont associés.

Contexte et autres observations

11.3 En 1992, le gouvernement a approuvé la Stratégie canadienne antidrogue, un effort coordonné destiné à réduire les méfaits découlant de l'alcool et des autres drogues. La stratégie fait appel à une approche équilibrée visant la réduction à la fois de la demande et de l'offre de drogues par l'entremise d'activités telles que le contrôle et l'application de la loi, la prévention, le traitement et la réadaptation, ainsi que la réduction des méfaits.

11.4 En 1997, la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* a été adoptée. C'est encore cette *Loi* qui régit aujourd'hui l'utilisation des drogues illicites. Depuis 1997, la plupart des modifications législatives du gouvernement associées aux drogues illicites se sont attachées à restreindre l'offre (application de la loi) plutôt qu'à réduire la demande.

11.5 Pour coordonner la Stratégie canadienne antidrogue, Santé Canada préside les deux groupes de coordination suivants : le Comité directeur des sous-ministres adjoints sur l'alcool et les autres drogues et le Groupe de travail interministériel sur l'alcool et les autres drogues.

11.6 À l'échelle fédérale, onze ministères et organismes consacrent annuellement près de 500 millions de dollars au problème de l'utilisation des drogues illicites au Canada. Les principaux participants sont Santé Canada, le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada, Solliciteur général Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Service correctionnel Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales se penchent également sur le problème des drogues illicites.

11.7 D'autres pays engagés dans la lutte contre les drogues illicites insistent sur l'importance d'un leadership fort, d'une information de gestion à jour ainsi que de rapports publics détaillés. Le Canada n'y accorde pas la même importance.

Réaction du gouvernement. Santé Canada répondant au nom du gouvernement, a indiqué qu'il tiendrait compte de nos recommandations, mais il n'a présenté aucune mesure particulière.

Introduction

11.8 Depuis des siècles, les humains font l'essai de diverses substances comme le tabac, l'alcool, l'opium et le coca pour diverses raisons personnelles et culturelles. Avec le temps, certaines de ces substances sont devenues une préoccupation majeure pour le Canada et elles sont maintenant définies comme étant des substances illicites.

11.9 L'expression « drogues illicites » est généralement utilisée au Canada pour désigner certaines substances énumérées dans la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* de 1997. Ces substances comprennent l'héroïne, la cocaïne, le cannabis (y compris la marijuana et le hachisch) ainsi que des substances synthétiques comme le LSD et l'ecstasie. Les règlements pris en vertu de la *Loi* énoncent les conditions dans lesquelles certaines drogues peuvent être utilisées pour des raisons légitimes, notamment le traitement médical. Les règlements précisent également les conditions dans lesquelles la possession, la production et la vente de ces substances sont illégales. La pièce 11.1 donne un aperçu des substances illicites et légales susceptibles de faire l'objet d'un usage abusif.

Pièce 11.1 Substances illicites et légales qui peuvent faire l'objet d'un usage abusif

Tabac	Cigarettes, cigares	Utilisation dans certains endroits publics, vente à des mineurs
Alcool	Vin, bière, spiritueux	Conduite avec facultés affaiblies, vente à des mineurs, consommation en prison
Substances visées par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances**	Héroïne, LSD, cocaïne, marijuana, ecstasie, médicaments tels que les antidépresseurs et les tranquillisants, ainsi que les substances qui améliorent les performances sportives comme les stéroïdes anabolisants	Possession et trafic de cocaïne et d'héroïne, médicaments obtenus sans ordonnance médicale appropriée, possession par un athlète d'une substance proscrite, entrée en contrebande de cocaïne au pays à bord d'un avion, possession de produits de la vente illégale de drogues
Autres substances	Substances inhalées comme la colle pour modèles réduits et l'essence	Pas illégales mais très nocives en cas d'usage abusif

* L'utilisation de bon nombre de substances contrôlées en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* est légale dans certaines circonstances restreintes, comme les drogues dûment prescrites par un médecin et, plus récemment, la marijuana « médicinale ». Certaines peuvent également être légalement utilisées sans ordonnance médicale comme des analgésiques légers qui renferment de faibles doses de codéine, une substance contrôlée.

Introduction

11.8 Depuis des siècles, les humains font l'essai de diverses substances comme le tabac, l'alcool, l'opium et le coca pour diverses raisons personnelles et culturelles. Avec le temps, certaines de ces substances sont devenues une préoccupation majeure pour le Canada et elles sont maintenant définies comme étant des substances illicites.

11.9 L'expression « drogues illicites » est généralement utilisée au Canada pour désigner certaines substances énumérées dans la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* de 1997. Ces substances comprennent l'héroïne, la cocaïne, le cannabis (y compris la marijuana et le hachisch) ainsi que des substances synthétiques comme le LSD et l'ecstasie. Les règlements pris en vertu de la *Loi* énoncent les conditions dans lesquelles certaines drogues peuvent être utilisées pour des raisons légitimes, notamment le traitement médical. Les règlements précisent également les conditions dans lesquelles la possession, la production et la vente de ces substances sont illégales. La pièce 11.1 donne un aperçu des substances illicites et légales susceptibles de faire l'objet d'un usage abusif.

Pièce 11.1 Substances illicites et légales qui peuvent faire l'objet d'un usage abusif

Substances	Exemples	Actes illégaux
Tabac	Cigarettes, cigares	Utilisation dans certains endroits publics, vente à des mineurs
Alcool	Vin, bière, spiritueux	Conduite avec facultés affaiblies, vente à des mineurs, consommation en prison
Substances visées par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances**	Héroïne, LSD, cocaïne, marijuana, ecstasie, médicaments tels que les antidépresseurs et les tranquillisants, ainsi que les substances qui améliorent les performances sportives comme les stéroïdes anabolisants	Possession et trafic de cocaïne et d'héroïne, médicaments obtenus sans ordonnance médicale appropriée, possession par un athlète d'une substance proscrite, entrée en contrebande de cocaïne au pays à bord d'un avion, possession de produits de la vente illégale de drogues
Autres substances	Substances inhalées comme la colle pour modèles réduits et l'essence	Pas illégales mais très nocives en cas d'usage abusif

* L'utilisation de bon nombre de substances contrôlées en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* est légale dans certaines circonstances restreintes, comme les drogues dûment prescrites par un médecin et, plus récemment, la marijuana « médicinale ». Certaines peuvent également être légalement utilisées sans ordonnance médicale comme des analgésiques légers qui renferment de faibles doses de codéine, une substance contrôlée.

Les drogues illicites affectent les Canadiens de diverses façons

11.10 Les ventes de drogues illicites représentent une façon de mesurer l'étendue du problème. Bien que les estimations varient, les Nations Unies pensent que les ventes annuelles totales de drogues illicites sont de l'ordre de 450 à 750 milliards de dollars. Au Canada, les estimations des ventes, selon le gouvernement, varient de 7 à 18 milliards de dollars.

11.11 Une autre façon de mesurer le problème consiste à examiner ses coûts économiques : ceux-ci comprennent les coûts associés aux soins de santé, à la perte de productivité, à l'application des lois relatives aux drogues et aux crimes contre les biens commis par les toxicomanes. On estime que, au Canada, le total des coûts économiques dépasse les cinq milliards de dollars par année.

11.12 Une troisième façon de mesurer l'impact des drogues illicites consiste à examiner les effets des infractions liées aux drogues sur le système de justice pénale. En 1999, quelque 50 000 personnes ont été mises en accusation pour des infractions visées par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, dans des cas où l'infraction la plus grave était liée aux drogues (voir la pièce 11.2, et plus particulièrement la première note). Au cours de cette même année, nous avons estimé que les tribunaux pénaux ont entendu 34 000 affaires de drogue nécessitant plus de 400 000 comparutions devant le tribunal. Environ 19 p. 100 des délinquants dans le système correctionnel fédéral purgent des peines pour des infractions graves liées aux drogues.

11.13 En ce qui a trait aux quelque 50 000 personnes accusées, 90 p. 100 des accusations concernaient le cannabis et la cocaïne. Plus des deux tiers des accusations visaient le cannabis, et environ la moitié étaient des accusations de possession.

11.14 La gravité de l'impact des drogues illicites varie considérablement. Par exemple, le cannabis est moins souvent associé à des crimes contre les biens et à des effets graves sur la santé que ne l'est la cocaïne. Les drogues affectent

Pièce 11.2 Nombre de personnes accusées d'infractions au Canada, en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, en 1999

Substance	Possession	Trafic	Importation	Culture	Total	Pourcentage
Héroïne	351	800	23	–	1 174	2
Cocaïne	3 375	6 990	184	–	10 549	21
Autres drogues	1 797	1 561	157	–	3 515	7
Cannabis	21 381	8 112	157	4 697	34 347	70
Total	26 904	17 463	521	4 697	49 585	100
Pourcentage	54	35	1	10	100	

Note : Les données rendent compte du nombre de personnes accusées selon l'infraction la plus grave pour un incident donné. Par exemple, si une personne est accusée à la fois de vol à main armée et de possession d'une faible quantité de drogue, l'accusation relative à la drogue ne figurera pas dans les données susmentionnées. Cela évite de compter en double le nombre de personnes accusées.

Le « nombre de personnes accusées » désigne les personnes accusées par la police ou les personnes à l'égard desquelles la police a recommandé qu'une accusation soit portée.

Source : Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Déclaration uniforme de la criminalité

Les drogues illicites affectent les Canadiens de diverses façons

11.10 Les ventes de drogues illicites représentent une façon de mesurer l'étendue du problème. Bien que les estimations varient, les Nations Unies pensent que les ventes annuelles totales de drogues illicites sont de l'ordre de 450 à 750 milliards de dollars. Au Canada, les estimations des ventes, selon le gouvernement, varient de 7 à 18 milliards de dollars.

11.11 Une autre façon de mesurer le problème consiste à examiner ses coûts économiques : ceux-ci comprennent les coûts associés aux soins de santé, à la perte de productivité, à l'application des lois relatives aux drogues et aux crimes contre les biens commis par les toxicomanes. On estime que, au Canada, le total des coûts économiques dépasse les cinq milliards de dollars par année.

11.12 Une troisième façon de mesurer l'impact des drogues illicites consiste à examiner les effets des infractions liées aux drogues sur le système de justice pénale. En 1999, quelque 50 000 personnes ont été mises en accusation pour des infractions visées par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, dans des cas où l'infraction la plus grave était liée aux drogues (voir la pièce 11.2, et plus particulièrement la première note). Au cours de cette même année, nous avons estimé que les tribunaux pénaux ont entendu 34 000 affaires de drogue nécessitant plus de 400 000 comparutions devant le tribunal. Environ 19 p. 100 des délinquants dans le système correctionnel fédéral purgent des peines pour des infractions graves liées aux drogues.

11.13 En ce qui a trait aux quelque 50 000 personnes accusées, 90 p. 100 des accusations concernaient le cannabis et la cocaïne. Plus des deux tiers des accusations visaient le cannabis, et environ la moitié étaient des accusations de possession.

11.14 La gravité de l'impact des drogues illicites varie considérablement. Par exemple, le cannabis est moins souvent associé à des crimes contre les biens et à des effets graves sur la santé que ne l'est la cocaïne. Les drogues affectent

Pièce 11.2 Nombre de personnes accusées d'infractions au Canada, en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, en 1999

Héroïne	351	800	23	–	1 174	2
Cocaïne	3 375	6 990	184	–	10 549	21
Autres drogues	1 797	1 561	157	–	3 515	7
Cannabis	21 381	8 112	157	4 697	34 347	70
Total	26 904	17 463	521	4 697	49 585	100
Pourcentage	54	35	1	10	100	

Note : Les données rendent compte du nombre de personnes accusées selon l'infraction la plus grave pour un incident donné. Par exemple, si une personne est accusée à la fois de vol à main armée et de possession d'une faible quantité de drogue, l'accusation relative à la drogue ne figurera pas dans les données susmentionnées. Cela évite de compter en double le nombre de personnes accusées.

Le « nombre de personnes accusées » désigne les personnes accusées par la police ou les personnes à l'égard desquelles la police a recommandé qu'une accusation soit portée.

Source : Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Déclaration uniforme de la criminalité

des gens de tous les milieux. Les méfaits les plus directs se produisent au sein des populations à risque élevé comme les utilisateurs de drogues injectables, les jeunes de la rue et les pauvres des centres-villes. Environ 125 000 personnes au Canada s'injectent des drogues. L'usage de drogues injectables constitue un facteur de risque majeur dans la propagation du VIH/sida et de l'hépatite; en 1999, quelque 34 p. 100 des nouvelles infections au VIH en auraient résulté.

11.15 Les drogues illicites sont associées à tout un éventail de crimes, comme l'introduction par effraction, les vols qualifiés, les vols de voiture, la prostitution ainsi que le meurtre. Les utilisateurs de drogues illicites peuvent commettre divers crimes pour financer leur toxicomanie. À Vancouver, par exemple, on estime que 70 p. 100 des activités criminelles sont associées aux drogues illicites. Environ 63 p. 100 des délinquants sous responsabilité fédérale ont des problèmes de toxicomanie.

11.16 La relation entre les drogues, le crime organisé et la violence constitue une préoccupation majeure au Canada. En 1998, une étude du gouvernement fédéral sur le crime organisé a conclu que le commerce de la drogue avait des répercussions importantes sur les Canadiens et qu'il suscitait une violence considérable. De plus, les groupes du crime organisé, dont les drogues constituent la principale source de revenu, font de l'intimidation auprès des agents de police, des juges, des jurés et des agents de correction. Une telle intimidation constitue une menace directe à l'égard de la philosophie de paix, d'ordre et de bon gouvernement du Canada. Il importe de signaler que, depuis 1994, 150 décès ont été attribués à la guerre des « motards » au Québec pour le contrôle du crime organisé, y compris le commerce des drogues illicites.

11.17 Les drogues illicites représentent également une source de revenu pour les groupes terroristes. Les Nations Unies ont exprimé une profonde inquiétude au sujet des liens entre les groupes terroristes et la production et le trafic des drogues illicites.

11.18 Le Canada participe activement à des activités internationales qui ciblent les drogues illicites. Il préside le groupe de travail sur le Mécanisme multilatéral d'évaluation de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains. Le Canada est également un membre élu de la Commission des stupéfiants, l'organe directeur du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues. Le Canada a collaboré avec la Commission et les États membres afin d'élaborer une « Déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues » ainsi qu'un plan d'action en vue de la mise en œuvre de ces principes.

11.19 Les efforts du Canada, à l'instar de ceux des autres nations occidentales, ont fait l'objet d'évaluations à la fois positives et négatives sur le plan international. Le Canada a tardé à réglementer les « précurseurs chimiques » (substances chimiques utilisées pour produire des drogues illicites comme l'ecstasie). Le Canada est vu à la fois comme un pays d'approvisionnement et de transit pour les drogues illicites.

L'Organe international de contrôle des stupéfiants des Nations Unies a récemment soulevé certaines inquiétudes au sujet des efforts du Canada en vue d'éradiquer le cannabis. Selon l'Organized Crime Agency de la Colombie-Britannique, il y a dans cette province plus de 15 000 exploitations de marijuana dont la production annuelle est évaluée à six milliards de dollars. Les services de police pensent qu'une importante partie de cette production est introduite en contrebande aux États-Unis; toutefois, le Canada n'approvisionne qu'une faible portion du marché américain.

Comment le Canada s'est attaqué au problème des drogues

11.20 Il n'existait que très peu de restrictions sur l'usage des drogues avant que le Canada adopte sa première loi sur les drogues en 1908 — la *Loi de l'opium*. Depuis ce temps, plusieurs lois ont été adoptées afin de contrôler directement ou indirectement l'usage des drogues illicites au Canada. La législation a élargi la liste des substances illicites et a accru les pouvoirs fédéraux d'application de la loi afin de s'attaquer au problème. Toutefois, en dépit de toutes les lois et des modifications législatives qui ont suivi, les Canadiens et les parlementaires ont reconnu de plus en plus que la capacité des forces de l'ordre de restreindre l'offre de drogues était limitée.

11.21 En 1987, le gouvernement fédéral a annoncé sa Stratégie nationale antidrogue. Il s'agissait d'un effort destiné à promouvoir une « approche équilibrée » pour réduire à la fois la demande et l'offre de drogues au Canada. La stratégie favorise un équilibre entre la prévention et la sensibilisation, d'une part, et l'application de la loi, d'autre part. Ses objectifs étaient de mieux sensibiliser et renseigner le public au sujet des problèmes liés à l'abus de drogues et d'alcool, d'accroître la disponibilité de services de traitement et de réadaptation et de faciliter l'accès à ces services, de renforcer les mesures d'application de la loi et de contrôle, de coordonner les efforts nationaux et d'accroître la coopération avec les organismes internationaux.

11.22 De 1987 à 1992, la Stratégie nationale antidrogue a reçu un financement supplémentaire de 210 millions de dollars pour améliorer les programmes existants et financer de nouvelles initiatives, non seulement à l'échelle fédérale, mais également à l'échelle provinciale. Environ 70 p. 100 des fonds ont été consacrés aux secteurs prioritaires de l'éducation, de la prévention et du traitement, sous la direction de ce qui était alors Santé et Bien-être social Canada. La stratégie ciblait principalement les jeunes d'âge scolaire.

11.23 En 1988, le Parlement a créé le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT), à titre d'organisme national non gouvernemental du Canada sur les toxicomanies. Le gouvernement fédéral tentait ainsi de favoriser la collaboration entre tous les ordres de gouvernement et les autres partenaires. Le CCLAT cherche surtout à atténuer les effets nocifs sur la santé et les méfaits sociaux et économiques qui sont associés à l'abus d'alcool et de drogues et aux toxicomanies. Sa responsabilité principale consiste à fournir de l'information et des politiques objectives et crédibles sur les toxicomanies, au gouvernement fédéral, au

secteur privé, aux organismes sans but lucratif, aux gouvernements provinciaux et territoriaux et aux administrations municipales. Aujourd'hui, Santé Canada accorde au CCLAT un financement de base annuel de 500 000 $.

11.24 En novembre 1990, un secrétariat a été établi à Santé et Bien-être social Canada afin de coordonner les activités au sein du gouvernement fédéral et avec d'autres gouvernements canadiens et étrangers. Il devait travailler étroitement avec le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies.

11.25 En 1992, le gouvernement a fusionné la Stratégie nationale visant à réduire la conduite avec facultés affaiblies et la Stratégie nationale antidrogue, pour en faire la Stratégie canadienne antidrogue. Cette stratégie représentait un effort coordonné visant à réduire les méfaits causés par l'alcool et les autres drogues. Sa portée a été élargie pour inclure la prévention, le traitement et la réadaptation, l'information et la recherche, ainsi que l'application de la loi et le contrôle. Les populations cibles comprenaient non seulement les jeunes en général, mais également les enfants à risque (les jeunes qui ont fait l'objet de mauvais traitements, les décrocheurs, les enfants de la rue, les chômeurs et les jeunes Autochtones vivant hors-réserve). Le financement de la stratégie était établi à 270 millions de dollars répartis sur cinq ans. Ce montant s'ajoutait à ce qui était déjà consacré aux autres mesures associées à la lutte contre les drogues.

11.26 Dans le but de coordonner la stratégie, Santé et Bien-être social Canada présidait deux nouveaux groupes de coordination : le Comité directeur des sous-ministres adjoints sur l'alcool et les autres drogues et le Groupe de travail interministériel sur l'alcool et les autres drogues. Selon son mandat, le Comité directeur doit se réunir au moins deux fois par an pour améliorer l'efficacité globale de la stratégie et offrir une orientation au Groupe de travail. Son objectif consiste à coordonner les activités fédérales, à obtenir un consensus sur les priorités, à aborder les questions nouvelles et à surveiller la mise en œuvre de la stratégie fédérale.

11.27 En 1997, le gouvernement a adopté la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, qui régit encore aujourd'hui l'usage des drogues illicites. En 1998, la Stratégie canadienne antidrogue a été renouvelée en principe, mais sans financement. Bien qu'elle ait été appelée Stratégie canadienne antidrogue, seuls les ministères et organismes du gouvernement fédéral en étaient les signataires. Le rôle de Santé Canada consistait, de nouveau, à offrir un leadership national et à coordonner la stratégie renouvelée. Le Ministère devait mener des recherches, diffuser aux partenaires clés les meilleures pratiques et l'information de pointe, et collaborer avec les organismes multilatéraux afin de s'attaquer au problème de la drogue dans son ensemble. Des propositions sont actuellement formulées dans le but de renouveler la stratégie.

11.28 L'objectif à long terme de la stratégie demeure la réduction des méfaits que l'alcool et les autres drogues causent à la société. Elle continue de promouvoir un équilibre entre la restriction de l'offre de drogues et la réduction de la demande. Ses objectifs comprennent, notamment :

- la réduction de la demande de drogues;
- la réduction de la mortalité et de la morbidité liées aux drogues par la diminution des comportements à risque élevé, comme le partage d'aiguilles, qui favorise la propagation du VIH/sida;
- l'amélioration de l'efficacité et de l'accessibilité de l'information et des interventions en matière d'abus de drogues et d'alcool;
- la restriction de l'offre de drogues illicites;
- la réduction de la rentabilité du trafic des drogues illicites;
- la réduction des coûts associés à l'abus de drogues et d'alcool pour la société canadienne.

11.29 Depuis 1997, la plupart des modifications législatives du gouvernement fédéral concernant les drogues illicites se sont attachées à restreindre l'offre (application de la loi) plutôt qu'à réduire la demande. À titre d'exemple, le *Code criminel* a été modifié de façon à inclure les infractions par le crime organisé, et le gouvernement a créé le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada pour surveiller les transactions financières afin de détecter et de prévenir le blanchiment d'argent. En 2000, des mesures législatives de contrôle sont entrées en vigueur à l'égard de certaines substances psychotropes visées par la Convention de l'ONU de 1971 portant sur ces substances.

Objet de la vérification

11.30 Notre examen a surtout porté sur le rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la partie de la Stratégie canadienne antidrogue relative aux drogues illicites. Notre vérification visait à déterminer si le gouvernement fédéral avait :

- recueilli une information adéquate sur l'étendue du problème ainsi que l'information requise pour lui permettre de gérer ses activités;
- produit des rapports publics détaillés sur les objectifs et les résultats;
- établi un leadership et une coordination clairs.

11.31 La vérification n'a pas examiné le rôle joué par les provinces, les municipalités et les organisations non gouvernementales. Leur participation est considérable. Des précisions sur les objectifs, l'étendue et les critères sont présentées à la fin du chapitre, à la section « À propos de la vérification ».

Observations

Aborder le problème des drogues illicites

L'infrastructure fédérale

11.32 Tous les ordres de gouvernement — fédéral, provincial ou territorial et municipal — participent aux efforts du Canada destinés à réduire les méfaits et la disponibilité des drogues illicites. Au niveau provincial ou territorial et au niveau municipal, des efforts sont déployés par les services de santé, les services correctionnels, les services sociaux, les tribunaux, les substituts du procureur général (au Québec seulement) et les services policiers. À titre d'exemple, les services policiers municipaux et provinciaux ainsi que les tribunaux s'occupent de la majorité des affaires de drogues illicites. La communauté internationale et les organisations non gouvernementales, comme l'Association canadienne des chefs de police et la Fédération canadienne des municipalités, jouent également un rôle important.

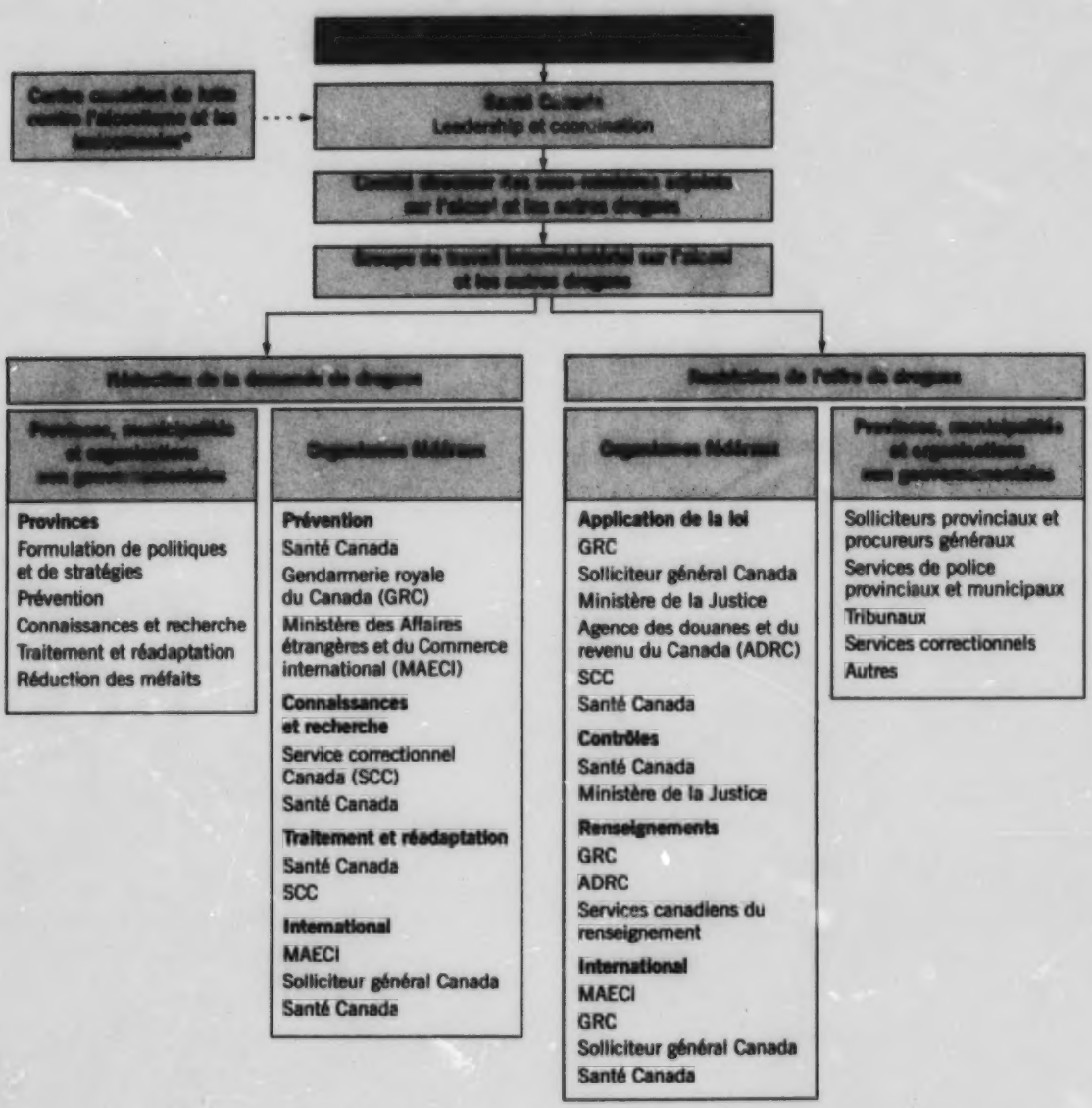
11.33 À l'échelle fédérale, onze ministères et organismes participent à la lutte contre l'utilisation des drogues illicites au Canada. Les principaux sont Santé Canada, Solliciteur général Canada, le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Service correctionnel Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (voir la pièce 11.3). Le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies joue également un rôle clé.

11.34 **Santé Canada.** Santé Canada dirige et coordonne la Stratégie canadienne antidrogue. Ce ministère préside à la fois le Comité directeur des sous-ministres adjoints sur l'alcool et les autres drogues et le Groupe de travail interministériel sur l'alcool et les autres drogues. Il participe également à bon nombre de comités, aux titres suivants :

- président du Comité fédéral-provincial-territorial sur l'alcool et les autres drogues;
- coprésident du Comité fédéral-provincial-territorial sur l'utilisation de drogues injectables;
- chef intérimaire de la délégation canadienne à la Commission des stupéfiants des Nations Unies;
- membre du comité sur l'abus des drogues de l'Association canadienne des chefs de police;
- membre du Comité directeur du Partenariat des secteurs de la santé et des services de police.

11.35 En outre, Santé Canada participe directement à des activités destinées à réduire la demande et l'offre de drogues illicites. Son Bureau des substances contrôlées est responsable de la structure législative des mesures de contrôle visant les drogues illicites. Le Bureau gère les règlements pris en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, qui comprennent le traitement des permis et licences exigés pour l'utilisation, à des fins légitimes, de substances contrôlées. Le Bureau de l'accès médical au cannabis contrôle l'utilisation médicale de la marijuana. Le Bureau de la stratégie canadienne antidrogue gère un programme de contributions annuelles de 15,5 millions de

Pièce 11.3 Infrastructure canadienne de lutte contre les drogues illicites



* Le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies a été établi par une loi du Parlement, mais il fonctionne de façon autonome par rapport au gouvernement. Il est dirigé par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouverneur en conseil.

dollars, qui finance les programmes de traitement pour les alcooliques et les toxicomanes. Le même programme finance également le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. Le Service d'analyse des drogues offre à la police canadienne un service de laboratoire qui permet d'analyser les drogues saisies.

11.36 **Solliciteur général Canada.** Le Solliciteur général joue un rôle de leadership et de coordination à l'égard des volets de la Stratégie canadienne antidrogue qui couvrent les services policiers, la sécurité et les services correctionnels. Le Ministère participe également à d'autres activités connexes, tant à l'échelle nationale qu'internationale :

- il préside le Groupe de travail sur le Mécanisme multilatéral d'évaluation, de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues;
- il préside le comité interministériel des sous-ministres adjoints sur la sécurité publique;
- il préside le Comité national de coordination sur le crime organisé;
- il copréside le Forum sur le crime transfrontalier Canada–États-Unis;
- il copréside le Comité directeur des sous-ministres fédéral-provinciaux-territoriaux sur le crime organisé;
- il participe avec les provinces et les municipalités au Comité directeur du Partenariat des secteurs de la santé et des services de police.

11.37 **Gendarmerie royale du Canada.** Les efforts de la GRC en matière de lutte antidrogue à l'échelle fédérale portent principalement sur des activités comme la saisie de drogues, les enquêtes et les arrestations aux échelons supérieurs des organisations criminelles impliquées dans le trafic des drogues, ainsi que la saisie des produits de la criminalité. La GRC se charge également de l'application des lois antidrogues dans le cadre de ses responsabilités policières exécutées à contrat pour les provinces et les municipalités.

11.38 Les activités de la GRC en matière de lutte antidrogue à l'échelle fédérale sont essentiellement menées par deux groupes : la Sous-direction de la police des drogues, dont l'effectif s'établit à 886 personnes environ, et l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, qui emploie quelque 415 personnes. Ce dernier groupe fait des enquêtes sur les gens afin de trouver les produits de la criminalité et saisit les biens obtenus par la vente de drogues illicites. Ces deux groupes reçoivent une aide importante d'autres volets de la GRC comme le renseignement et les services d'enquête spécialisés, y compris la surveillance électronique et physique. D'autres groupes de la GRC comme la Sous-direction des douanes et de l'accise et la section de l'application des lois fédérales effectuent également bon nombre d'arrestations liées aux drogues. Toutefois, ces arrestations sont généralement accessoires par rapport à l'objectif principal de leurs activités.

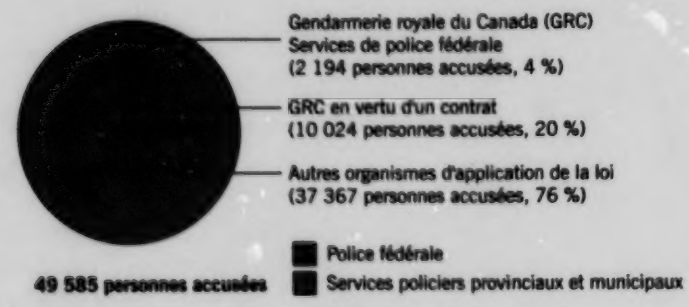
11.39 Sur les 50 000 personnes accusées au Canada en 1999 pour des infractions à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, lorsqu'une infraction liée aux drogues constituait l'infraction la plus grave, environ 4 p. 100 ont été mises en accusation par la GRC dans son rôle fédéral. La pièce 11.4 montre les entités qui ont porté les accusations en 1999.

11.40 La GRC a adopté une démarche stratégique, davantage axée sur le renseignement. Elle établit maintenant des priorités nationales fondées sur les évaluations de la menace, de façon que les ressources soient orientées vers les secteurs qui présentent le risque le plus important pour les Canadiens. Actuellement, ce sont les échelons supérieurs du crime organisé qui sont ciblés. Cette démarche a donné lieu à des cas complexes et longs à régler, qui consomment des ressources considérables. Elle requiert d'importants partenariats avec les autres services policiers tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada.

11.41 La GRC participe à bon nombre d'« opérations policières conjointes » destinées à combattre le crime organisé. Certaines de ces opérations sont menées par des groupes de travail permanents, tandis que d'autres sont de nature temporaire et visent une cible particulière. La GRC estime qu'environ 900 employés sont affectés à ces opérations, et bon nombre de ceux-ci appartiennent à sa Sous-direction de la police des drogues. L'étude de cas à la page 13 donne un exemple d'un projet de partenariat.

11.42 L'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité est un projet fédéral dont l'objectif consiste à enquêter sur les groupes du crime organisé afin de saisir ou retenir et de confisquer les biens obtenus par des activités criminelles. Il s'agit essentiellement d'une initiative associée aux drogues; environ 90 p. 100 des saisies sont liées à des drogues. L'Initiative comprend 13 unités à l'échelle du Canada, dotées d'agents provenant des services policiers fédéraux, provinciaux et municipaux, d'avocats du ministère de la Justice, d'agents des douanes, d'enquêteurs en matière fiscale, de gestionnaires des biens et de juricomptables. Les cas sont complexes et longs, car le crime organisé blanchit ses fonds par l'intermédiaire d'un réseau de

Pièce 11.4 Accusations portées en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, en 1999



Note : Les données rendent compte du nombre de personnes accusées selon l'infraction la plus grave pour un incident donné. Par exemple, si une personne est accusée à la fois de vol à main armée et de possession d'une faible quantité de drogue, l'accusation relative à la drogue ne figurera pas dans les données susmentionnées. Cela évite de compter en double le nombre de personnes accusées.

Le « nombre de personne accusées » désigne les personnes accusées par la police ou les personnes à l'égard desquelles la police a recommandé qu'une accusation soit portée.

Source : Statistique Canada et Gendarmerie royale du Canada

La section antidrogue de l'Aéroport de Toronto a démantelé un présumé complot interne impliquant l'importation de drogues illicites au Canada via l'Aéroport Lester B. Pearson de Toronto. Le réseau de criminels était formé de six employés qui œuvraient au sein de l'équipe du service au sol d'Air Canada. Ils ont profité de leur poste et de l'accès aux zones restreintes de l'aéroport pour faire entrer en contrebande au Canada des drogues cachées à bord d'avions. Dix personnes ont été arrêtées pour complot et importation de drogues illicites.

Au cours de l'enquête d'une durée de onze mois, la section antidrogue a saisi 40 kilogrammes de cocaïne, 40 kilogrammes de résine de cannabis et 20 kilogrammes de hachisch. Au cours des dernières fouilles et arrestations, d'autres drogues et une arme à feu chargée ont été saisies.

L'équipe de l'enquête était constituée de la GRC, du Service de police de Toronto, de la Police provinciale de l'Ontario, de la Police régionale de Peel et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, avec la collaboration d'Air Canada.

Source : Gendarmerie royale du Canada, Communiqué (le 29 novembre 2000)

comptables, d'avocats et d'entreprises apparemment légitimes qui débordent souvent les limites de compétence. Dans son *Rapport sur le rendement* de 1999-2000, la GRC a signalé que la valeur des biens saisis s'établissait à 32 millions de dollars.

11.43 La GRC exécute également des programmes visant la prévention de l'usage des drogues. Elle présente chaque année quelque 8 000 exposés à des étudiants, à des parents, à des employés et à des groupes communautaires. Les agents fédéraux de la GRC et les agents des services policiers contractuels de la GRC participent également à ces efforts par l'entremise de programmes tels que « Drogues et Sports ».

11.44 Ministère de la Justice. Le ministère de la Justice intente des poursuites dans des affaires de drogues et offre son expertise pour l'élaboration de lois visant le crime organisé. Son initiative pilote, le Programme judiciaire de traitement de la toxicomanie de Toronto, offre des solutions de rechange aux poursuites traditionnelles.

11.45 Le Service fédéral des poursuites (SFP) intente des poursuites dans des affaires de drogues, notamment des affaires liées aux produits de la criminalité dont l'enquête a été menée par les services policiers municipaux ou provinciaux ou par la GRC (à contrat ou par ses Services de police fédérale). Au Québec, le SFP intente des poursuites uniquement dans les cas où la GRC a déposé des accusations.

11.46 Le Service fédéral des poursuites compte plus de 300 avocats à l'interne et près de 800 avocats du secteur privé engagés à titre d'agents de la Couronne. Ils intentent des poursuites pour des infractions visées par une gamme de lois fédérales, mais les poursuites liées aux drogues comptent pour la plus grande part de leur travail. La capacité du SFP d'offrir des services de poursuite de grande qualité constitue un facteur déterminant pour la réussite ou l'échec des efforts des services policiers. La plupart des affaires sont d'une

Des employés d'une compagnie aérienne sont arrêtés dans une affaire d'importation de drogue

La section antidrogue de l'Aéroport de Toronto a démantelé un présumé complot interne impliquant l'importation de drogues illicites au Canada via l'Aéroport Lester B. Pearson de Toronto. Le réseau de criminels était formé de six employés qui œuvraient au sein de l'équipe du service au sol d'Air Canada. Ils ont profité de leur poste et de l'accès aux zones restreintes de l'aéroport pour faire entrer en contrebande au Canada des drogues cachées à bord d'avions. Dix personnes ont été arrêtées pour complot et importation de drogues illicites.

Au cours de l'enquête d'une durée de onze mois, la section antidrogue a saisi 40 kilogrammes de cocaïne, 40 kilogrammes de résine de cannabis et 20 kilogrammes de hachisch. Au cours des dernières fouilles et arrestations, d'autres drogues et une arme à feu chargée ont été saisies.

L'équipe de l'enquête était constituée de la GRC, du Service de police de Toronto, de la Police provinciale de l'Ontario, de la Police régionale de Peel et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, avec la collaboration d'Air Canada.

Source : Gendarmerie royale du Canada, Communiqué (le 29 novembre 2000)

comptables, d'avocats et d'entreprises apparemment légitimes qui débordent souvent les limites de compétence. Dans son *Rapport sur le rendement* de 1999-2000, la GRC a signalé que la valeur des biens saisis s'établissait à 32 millions de dollars.

11.43 La GRC exécute également des programmes visant la prévention de l'usage des drogues. Elle présente chaque année quelque 8 000 exposés à des étudiants, à des parents, à des employés et à des groupes communautaires. Les agents fédéraux de la GRC et les agents des services policiers contractuels de la GRC participent également à ces efforts par l'entremise de programmes tels que « Drogues et Sports ».

11.44 Ministère de la Justice. Le ministère de la Justice intente des poursuites dans des affaires de drogues et offre son expertise pour l'élaboration de lois visant le crime organisé. Son initiative pilote, le Programme judiciaire de traitement de la toxicomanie de Toronto, offre des solutions de rechange aux poursuites traditionnelles.

11.45 Le Service fédéral des poursuites (SFP) intente des poursuites dans des affaires de drogues, notamment des affaires liées aux produits de la criminalité dont l'enquête a été menée par les services policiers municipaux ou provinciaux ou par la GRC (à contrat ou par ses Services de police fédérale). Au Québec, le SFP intente des poursuites uniquement dans les cas où la GRC a déposé des accusations.

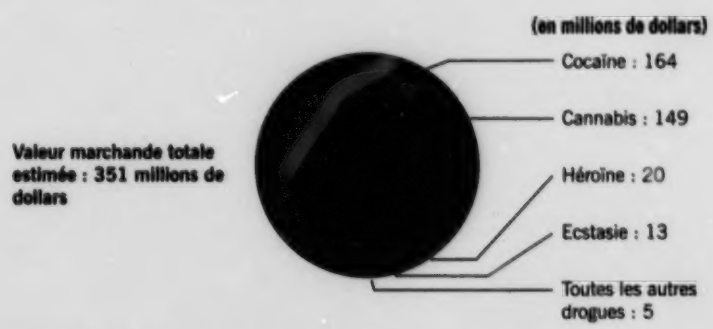
11.46 Le Service fédéral des poursuites compte plus de 300 avocats à l'interne et près de 800 avocats du secteur privé engagés à titre d'agents de la Couronne. Ils intentent des poursuites pour des infractions visées par une gamme de lois fédérales, mais les poursuites liées aux drogues comptent pour la plus grande part de leur travail. La capacité du SFP d'offrir des services de poursuite de grande qualité constitue un facteur déterminant pour la réussite ou l'échec des efforts des services policiers. La plupart des affaires sont d'une

complexité faible ou moyenne, mais la complexité des cas augmente. On estime actuellement que les affaires complexes représentent 7 p. 100 de la charge de travail, mais qu'elles monopolisent 60 p. 100 du temps des procureurs. Les affaires complexes associées au crime organisé nécessitent la participation du ministère de la Justice dès le stade initial à cause des questions légales liées à la collecte, à l'organisation et à l'admissibilité de la preuve.

11.47 Agence des douanes et du revenu du Canada. L'Agence des douanes et du revenu du Canada contribue de deux façons à réduire l'offre de drogues illicites. L'Agence intercepte les drogues illicites aux frontières du pays. Ainsi, l'Agence estime que, en 1999, elle a saisi des drogues illicites d'une valeur marchande d'environ 351 millions de dollars (voir la pièce 11.5). Les saisies sont attribuables à ses propres efforts et à l'information policière. À titre d'exemple, entre 1986 et 1999, la GRC a fourni des renseignements qui ont mené à 45 saisies de cocaïne, ce qui représente 18 p. 100 de la quantité totale de cocaïne interceptée au cours de cette période. Les Services fiscaux de l'Agence effectuent des vérifications des personnes soupçonnées de se livrer au commerce des drogues illicites, ou à d'autres activités illégales et établissent des cotisations et imposent des amendes lorsqu'ils découvrent des revenus non déclarés. Ils enquêtent également sur les cas d'évasion fiscale présumés et recommandent que des poursuites soient intentées contre des particuliers.

11.48 Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada (SCC) est responsable des délinquants qui purgent des peines de plus de deux ans, notamment des personnes condamnées pour des infractions graves liées aux drogues. Le SCC offre des programmes de traitement de la toxicomanie aux délinquants qui ont des problèmes de drogue. Il applique également des mesures de sécurité pour contrôler l'offre de drogues illicites dans les prisons, dont le recours à des chiens détecteurs de drogue et à des analyses d'urine.

Pièce 11.5 Valeur marchande des drogues saisies par l'Agence des douanes et du revenu du Canada en 1999



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

11.49 Les coûts les plus importants pour le SCC sont ceux de l'incarcération. Pour 17 p. 100 des délinquants (soit 3 400 personnes), l'infraction la plus grave est liée aux drogues. Selon le SCC, environ 7 p. 100 des délinquants sous sa responsabilité sont associés au crime organisé.

11.50 La toxicomanie constitue l'un des sept facteurs qui contribuent au comportement criminel. Près des deux tiers des délinquants admis dans les établissements correctionnels fédéraux sont aux prises avec un problème de toxicomanie. Environ 53 p. 100 des délinquants participent à des programmes pour toxicomanes pendant qu'ils purgent leur peine.

11.51 En plus des programmes pour toxicomanes, le SCC offre un traitement à la méthadone à certains utilisateurs de drogues injectables ayant une dépendance aux opiacés. Les utilisateurs de drogues injectables posent un grave problème aux établissements car ils peuvent contribuer à la propagation du VIH/sida et de l'hépatite. À titre de mesure d'atténuation des risques, le SCC met également de l'eau de Javel à la disposition des détenus afin qu'ils puissent stériliser les aiguilles qu'ils se partagent.

11.52 **Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.** Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) collabore avec les autres ministères fédéraux et représente le Canada en ce qui a trait aux aspects internationaux de la Stratégie canadienne antidrogue. Le Ministère gère les contributions financières canadiennes au Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains. Un comité interministériel, constitué de ministères et organismes fédéraux et présidé par le MAECI, est chargé de répartir ce financement entre divers projets.

Besoin en information

11.53 La gestion du problème des drogues illicites au Canada est intrinsèquement difficile. Elle requiert les efforts des trois ordres de gouvernement — fédéral, provincial ou territorial et municipal — ainsi que ceux de nombreuses organisations non gouvernementales. Elle exige également d'équilibrer deux démarches différentes : réduire la demande de drogues illicites et en restreindre l'offre. Pour atteindre cet équilibre, il faut intégrer les activités de tous ceux qui participent à l'application de la loi, à la prévention, au traitement et à la réadaptation, et à la réduction des méfaits. Bien que l'intégration des efforts des trois ordres de gouvernement soit difficile, elle reste un élément essentiel.

11.54 L'obtention du niveau approprié d'intégration requiert la présence de trois éléments :

- une information adéquate sur l'étendue du problème, ainsi que l'information requise pour permettre la gestion des activités;
- des rapports publics détaillés sur les résultats;
- un leadership clair afin de coordonner les activités de tous les intervenants et d'optimiser l'efficacité des efforts du Canada dans sa lutte contre les drogues illicites.

11.55 L'obstacle le plus important auquel nous avons été confrontés dans cette vérification a été le manque de données. Nous avons constaté que les données étaient peu nombreuses, souvent périmées ou non disponibles, ou qu'elles se trouvaient dans une foule d'endroits différents.

Les ressources fédérales globales ne sont pas connues

11.56 L'information la plus fondamentale requise pour gérer efficacement un programme est celle portant sur la somme des ressources qui y sont consacrées. Le gouvernement fédéral n'a pu fournir de données complètes sur les ressources qu'il consacre au problème des drogues illicites. Une partie de cette difficulté est facilement compréhensible. Bon nombre de ministères ne conservent pas de données établies en fonction du problème des drogues illicites. Par exemple, Service correctionnel Canada ne répartit pas normalement ses coûts d'incarcération par type d'infraction.

11.57 Nous appuyant sur l'information que certains organismes ont pu nous fournir, nous avons effectué une estimation des dépenses fédérales engagées au cours de l'exercice 1999-2000 (voir la pièce 11.6).

11.58 Notre estimation exclut les programmes qui ne consacrent pas une quantité importante de ressources au problème des drogues illicites et les programmes pour lesquels il était difficile d'établir ne serait-ce qu'une évaluation approximative. À titre d'exemple, nous avons exclu le Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et de drogues chez les Autochtones, de Santé Canada, qui consacre environ 80 millions de dollars par année au traitement et à la prévention de la toxicomanie chez les Autochtones vivant dans les réserves. En effet, selon Santé Canada, la majorité de ces ressources ont été utilisées pour des programmes de prévention et de traitement de l'alcoolisme. Un autre programme qui présente des possibilités de coûts liés aux drogues illicites est le programme sur le VIH/sida de Santé Canada, qui reçoit un financement annuel de 42 millions de dollars afin de soutenir des activités comme la surveillance et des initiatives communautaires de prévention. Ce programme a été exclu parce que nous avons été incapables d'évaluer la part de ce programme consacrée au problème des drogues illicites; cependant, en 1999, on a estimé à 34 p. 100 la proportion de nouvelles infections au VIH résultant de l'utilisation de drogues injectables.

11.59 Le programme Aide à l'employabilité des personnes handicapées, de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), s'attache surtout à l'employabilité, mais il a accordé un certain soutien au traitement de la toxicomanie au cours des dernières années. Les dépenses de ce programme s'élèvent à environ 189 millions de dollars par année, mais nous n'avons pu estimer la portion consacrée au traitement de la toxicomanie à cause du manque d'information du Ministère sur l'utilisation des fonds. Un autre programme financé par DRHC, l'Initiative sur les sans-abri, annoncée par le gouvernement en 1999, comprend des projets qui abordent le problème de la toxicomanie chez les sans-abri. Toutefois, nous n'avons pas inclus ce programme dans notre évaluation parce que les sommes dépensées en 1999-2000 étaient peu importantes.

Pièce 11.6 Estimation des dépenses fédérales consacrées à la lutte contre les drogues illicites en 1999-2000

Ministère ou organisme	Activités	Estimation des dépenses en 1999-2000 (en millions de dollars)		
		Restriction de l'offre	Réduction de la demande	Total
Agence des douanes et du revenu du Canada	Intercepte les drogues illicites et les narco-trafiquants à la frontière canadienne[1].	de 14 à 36		
	Administre le Programme spécial d'exécution qui cible les personnes tirant des profits d'activités illégales[2].	(4)		de 10 à 32
Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies	Favorise la sensibilisation aux drogues, la réduction des méfaits, l'efficacité des programmes ainsi que l'élaboration et l'échange d'information.		1	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	Prend des décisions en matière de libération conditionnelle à l'égard des délinquants condamnés pour des infractions graves liées aux drogues.	4		4
Gendarmerie royale du Canada (Services de police fédérale)	Concentre ses activités sur les cas de trafic et d'importation à grande échelle impliquant le crime organisé, sur la saisie des biens découlant des produits de la criminalité et sur les services de renseignement spécialisés comme la surveillance physique et électronique. Participe aux opérations conjointes à la fois ponctuelles et permanentes.	164		
	Gère des programmes de sensibilisation aux drogues.		4	168
Instituts de recherche en santé du Canada	Finance les projets de recherche sur les toxicomanies.		1	1
Ministère de la Justice	Intente des poursuites pour des infractions liées aux drogues.	56		
	Fournit de l'aide juridique et des contributions aux provinces et territoires pour les services de justice aux mineurs (pour les affaires de drogue).	14		
	Exécute des projets (par l'intermédiaire de son Conseil national de prévention du crime) axés sur l'abus d'alcool et de drogues.		1	71
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	Gère les activités internationales du Canada en matière de drogue, y compris les contributions au Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues.	1	1	2

Pièce 11.6 (suite)

Ministère ou organisme	Activités	Estimation des dépenses en 1999-2000 (en millions de dollars)		
		Restriction de l'offre	Réduction de la demande	Total
Santé Canada	Offre à la police des services de laboratoire pour analyser les drogues saisies.	5		
	Administre les lois qui contrôlent l'usage des drogues, y compris les responsabilités relatives aux permis d'importation-exportation.	2		
	Verse des contributions dans le cadre du Programme de traitement et de réadaptation des alcooliques et des toxicomanes (PTRAT) de 15,5 millions de dollars. Notre estimation de la portion relative aux drogues illicites se chiffre à 7 millions de dollars.		7	
	Coordonne la Stratégie canadienne antidrogue et gère le PTRAT.		1	15
Service correctionnel Canada	S'occupe des délinquants qui purgent des peines en totalité ou en partie pour des infractions liées aux drogues[3].	154		
	Gère les programmes de lutte contre les toxicomanies (y compris l'alcoolisme).		8	
	Gère les programmes de traitement (p. ex., méthadone).		4	
	Effectue des analyses d'urine.	3		
	Applique des mesures de sécurité pour réduire l'offre dans les établissements.	inconnue		169
Solliciteur général Canada	Administre les politiques, effectue des recherches et coordonne les activités d'application de la loi.	1		1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Gère les biens saisis par les services policiers et distribue les sommes résiduelles après la réalisation des biens[4].	(10)		(10)
	Total	**de 404 à 426**	**28**	**de 432 à 454**

[1] Étant donné que le travail de répression du trafic des drogues de l'Agence est étroitement intégré à ses autres activités, l'estimation est présentée comme une fourchette probable à l'intérieur de laquelle s'inscrit le coût de la lutte contre le trafic des drogues. Cela représente entre 4 p. 100 et 8 p. 100 de ses dépenses de 1999-2000, qui totalisent 464 millions de dollars.

[2] Le montant indiqué correspond aux impôts et amendes imposés après déduction des coûts d'enquête.

[3] Cette estimation couvre tous les aspects associés aux délinquants incarcérés pour une infraction liée aux drogues et sous surveillance dans la collectivité, y compris les coûts directs et indirects.

[4] Le montant indiqué correspond à la part de revenu du gouvernement fédéral généré par la réalisation des biens saisis dans le cadre du commerce de la drogue après déduction des coûts engagés par le Ministère pour gérer ces biens. Le total de la part de revenu du gouvernement fédéral après déduction des coûts s'élevait à 10 millions de dollars. Les coûts d'enquête de la GRC et de poursuite du ministère de la Justice, qui totalisent plus de 40 millions de dollars par année, ne sont pas inclus dans ce chiffre.

Pièce 11.6 (suite)

Santé Canada	Offre à la police des services de laboratoire pour analyser les drogues saisies.	5		
	Administre les lois qui contrôlent l'usage des drogues, y compris les responsabilités relatives aux permis d'importation-exportation.	2		
	Verse des contributions dans le cadre du Programme de traitement et de réadaptation des alcooliques et des toxicomanes (PTRAT) de 15,5 millions de dollars. Notre estimation de la portion relative aux drogues illicites se chiffre à 7 millions de dollars.		7	
	Coordonne la Stratégie canadienne antidrogue et gère le PTRAT.		1	15
Service correctionnel Canada	S'occupe des délinquants qui purgent des peines en totalité ou en partie pour des infractions liées aux drogues[3].	154		
	Gère les programmes de lutte contre les toxicomanies (y compris l'alcoolisme).		8	
	Gère les programmes de traitement (p. ex., méthadone).		4	
	Effectue des analyses d'urine.	3		
	Applique des mesures de sécurité pour réduire l'offre dans les établissements.	Inconnue		169
Solliciteur général Canada	Administre les politiques, effectue des recherches et coordonne les activités d'application de la loi.	1		1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Gère les biens saisis par les services policiers et distribue les sommes résiduelles après la réalisation des biens[4].	(10)		(10)
	Total	de 404 à 438	28	de 432 à 454

[1] Étant donné que le travail de répression du trafic des drogues de l'Agence est étroitement intégré à ses autres activités, l'estimation est présentée comme une fourchette probable à l'intérieur de laquelle s'inscrit le coût de la lutte contre le trafic des drogues. Cela représente entre 4 p. 100 et 8 p. 100 de ses dépenses de 1999-2000, qui totalisent 464 millions de dollars.

[2] Le montant indiqué correspond aux impôts et amendes imposés après déduction des coûts d'enquête.

[3] Cette estimation couvre tous les aspects associés aux délinquants incarcérés pour une infraction liée aux drogues et sous surveillance dans la collectivité, y compris les coûts directs et indirects.

[4] Le montant indiqué correspond à la part de revenu du gouvernement fédéral généré par la réalisation des biens saisis dans le cadre du commerce de la drogue après déduction des coûts engagés par le Ministère pour gérer ces biens. Le total de la part de revenu du gouvernement fédéral après déduction des coûts s'élevait à 10 millions de dollars. Les coûts d'enquête de la GRC et de poursuite du ministère de la Justice, qui totalisent plus de 40 millions de dollars par année, ne sont pas inclus dans ce chiffre.

11.60 Environ 95 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral affectées au problème des drogues illicites ont servi à restreindre l'offre (application de la loi ou répression du trafic de drogues). La GRC, Service correctionnel Canada et le ministère de la Justice sont les organismes qui ont dépensé la majeure partie de cet argent (voir la pièce 11.6). Les dépenses du gouvernement fédéral relatives à l'application de la loi reflètent bien son rôle dans ce domaine; par contre, le rôle joué par le gouvernement fédéral en matière de réduction de la demande de drogues illicites est moins clair. Les dépenses fédérales consacrées au problème des drogues illicites profitent également à d'autres priorités fédérales. Ainsi, les dépenses en matière de lutte antidrogue servent à soutenir les priorités du gouvernement à l'égard du crime organisé.

11.61 On ne connaît pas les montants que les provinces, les territoires et les municipalités consacrent à des activités visant à réduire la demande de drogues illicites et à en restreindre l'offre.

Il faut améliorer les statistiques sur l'application de la loi

11.62 Certains volets des statistiques sur l'application de la loi comportent des lacunes. Tout d'abord, il n'existe pas de statistiques nationales sur les condamnations et les peines infligées relativement aux drogues illicites. Ainsi, la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et le Nunavut ne fournissent pas à Statistique Canada de données sur les tribunaux pénaux pour adultes. L'utilisation des statistiques requiert une bonne analyse et une bonne interprétation pour comprendre les tendances et les causes sous-jacentes. Étant donné que le Canada ne possède pas de données nationales, il ne peut suivre des tendances importantes comme celles relatives à la durée des peines, à l'apparition de nouvelles drogues ou aux écarts régionaux. Par exemple, à cause du grand nombre de personnes accusées de possession, il existe une croyance populaire selon laquelle les gens ne seraient arrêtés qu'en raison d'une simple possession de drogues. Toutefois, une étude restreinte de la GRC a constaté qu'une part importante des affaires de possession résultaient d'une intervention policière pour d'autres affaires, comme une infraction relative à la conduite d'un véhicule.

11.63 Une deuxième lacune vient du fait que les statistiques sur les condamnations et les peines relatives aux drogues sont déclarées selon les catégories visées par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, et ne sont pas très détaillées. Alors que les statistiques nationales sur les mises en accusation par la police répartissent le nombre d'accusations liées aux drogues selon le type de substance (par exemple, héroïne, cocaïne et cannabis) et le type d'infraction (par exemple, possession, trafic, importation et culture), les statistiques sur les condamnations ne sont réparties qu'en deux catégories — possession et trafic. Le rapport de 1999-2000 publié par la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues, qui fait état des progrès du Canada en matière de réglementation des drogues, signale la nécessité d'améliorer les statistiques judiciaires sur les infractions liées aux drogues.

11.64 Un troisième secteur qui nécessite de l'amélioration est celui de l'information sur les saisies de drogues illicites. Selon une étude du Solliciteur général effectuée en 1998, il n'existe que des données partielles sur les drogues saisies au Canada par les services policiers.

11.65 Le Centre canadien de la statistique juridique produit régulièrement des rapports sur les principales composantes du système de justice au Canada, y compris des données sur les services policiers, les tribunaux et les services correctionnels. Il produit également des rapports analytiques en réponse aux priorités de l'appareil judiciaire. Les produits et les priorités du Centre sont établies par l'Entreprise nationale relative à la statistique juridique — un partenariat établi entre les ministères fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice. Enfin, le Centre a publié, en 1999, un rapport distinct sur les drogues illicites fondé sur des statistiques disponibles jusqu'en 1997.

L'information sur le problème des drogues au Canada laisse à désirer

11.66 Le Canada ne connaît ni l'étendue du problème des drogues illicites ni son évolution. L'estimation nationale la plus récente provient d'une étude de 1996, qui évaluait les coûts économiques des drogues illicites en 1992. Il y a eu beaucoup de changements depuis lors. L'influence croissante du crime organisé, la propagation du VIH/sida et de l'hépatite C, la nouvelle popularité de drogues comme l'ecstasie et la production accrue de marijuana en Colombie-Britannique constituent des facteurs qui ont tous aggravé le problème des drogues illicites. L'étude de 1996 ne rendait pas compte de tous les coûts importants. À titre d'exemple, elle n'incluait pas les coûts des crimes contre les biens — c'est-à-dire les vols destinés à financer l'utilisation des drogues — qui se chiffrent, selon les estimations, à plusieurs milliards de dollars par année. Un autre aspect qui a été négligé est l'impact de la production nationale de cannabis sur l'économie canadienne.

11.67 Depuis l'Enquête canadienne sur la consommation d'alcool et d'autres drogues de 1994, aucune enquête nationale n'a porté spécifiquement sur l'utilisation des drogues, et aucune n'est prévue dans un proche avenir. Le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies produit tous les ans *Profil canadien : l'alcool, le tabac et les autres drogues*. Il extrait à cette fin des données de diverses sources pour décrire les taux, les tendances et les conséquences de la consommation de l'alcool, du tabac et des autres drogues. Sur certains sujets, il y a peu ou pas de nouvelle information depuis 1994.

11.68 Nous avons besoin d'information sur les causes profondes de la consommation de drogues car il s'agit rarement d'un problème isolé. La connaissance des groupes particuliers à risque élevé est également restreinte. Une des plus importantes lacunes est le manque d'information sur la consommation des drogues illicites dans les réserves autochtones; cette information est pratiquement inexistante. Une évaluation de 1998 du Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et de drogues chez les Autochtones, de Santé Canada, a recommandé l'établissement d'un groupe

de travail pour examiner le problème, mais aucune mesure n'a été prise à ce jour. De même, on connaît peu de chose au sujet de la nature, de l'étendue et des conséquences des nouvelles drogues comme l'ecstasie ou au sujet de certains groupes comme les sans-abri canadiens.

11.69 D'autres pays semblent avoir mieux réussi à recueillir de l'information. En Australie, par exemple, le Illicit Drug Reporting System, en vigueur depuis cinq ans, offre une information périodique sur les sujets suivants :

- la disponibilité, la pureté et le prix actuels des drogues illicites;
- les tendances dans l'utilisation des drogues illicites;
- les changements observés dans l'utilisation des drogues illicites;
- les problèmes de santé apparents liés aux nouvelles tendances dans l'utilisation des drogues.

Le gouvernement fédéral n'a pas établi d'objectifs clairs

11.70 Pour atteindre les résultats escomptés d'un programme, quel qu'il soit, le gouvernement doit établir des attentes ou des objectifs clairs et mesurables. Notre examen des rapports sur le rendement des ministères a révélé que peu de rapports énoncent de telles attentes ou de tels objectifs concrets.

11.71 L'objectif global de la Stratégie canadienne antidrogue consiste à réduire les méfaits pour la société. Une mesure de ces méfaits est l'estimation des coûts sociaux associés aux drogues illicites. Comme nous l'avons mentionné précédemment, on ne connaît ni le montant actuellement dépensé pour lutter contre les drogues illicites ni la façon dont ce montant a évolué au fil du temps. Compte tenu de la stratégie « équilibrée » du Canada, il importe de fixer des objectifs clairs à l'égard de l'équilibre recherché et d'établir des indicateurs précis qui permettent de constater les résultats obtenus.

11.72 Une vaste gamme de cibles mesurables peuvent servir à définir les attentes (les résultats escomptés) pour les programmes destinés à réduire la demande. Voici quelques exemples :

- accroître de X ans l'âge moyen des nouveaux utilisateurs, en Y années;
- réduire de X p. 100 le nombre de décès résultant d'une surdose de drogue, en Y années;
- réduire de X p. 100 la proportion de détenus qui consomment des drogues, en Y années;
- réduire de X p. 100 la transmission du VIH/sida et de l'hépatite C résultant du partage d'aiguilles, en Y années;
- accroître de X p. 100 le nombre de conseils scolaires qui ont mis en œuvre, vérifié et évalué des programmes antidrogue;
- accroître de X p. 100 la proportion de jeunes qui désapprouvent l'utilisation de l'ecstasie.

11.73 De même, dans le domaine de l'application de la loi, des exemples d'attentes mesurables pourraient inclure :

- accroître de X p. 100 les saisies des produits de la criminalité, en Y années;
- démanteler X p. 100 des organisations criminelles ciblées;
- arrêter et poursuivre X p. 100 des personnes ciblées;
- détruire une quantité X de marijuana par l'éradication des récoltes;
- saisir une quantité X d'héroïne;
- réaliser un progrès X dans la mise en œuvre de la Convention Y des Nations Unies.

11.74 Certains pays ont établi de telles attentes mesurables dans le cadre de leur stratégie de lutte contre les drogues illicites. Par exemple, l'objectif du Royaume-Uni consiste à réduire de 50 p. 100, d'ici 2008, la récidive des auteurs d'une infraction liée aux drogues. Les États-Unis visent à réduire de 25 p. 100 d'ici 2007 les conséquences des drogues illicites sur la santé et la société. Ces pays ont défini des objectifs, des cibles et des indicateurs pour mesurer les progrès réalisés tant à l'échelle nationale que par des organismes particuliers.

Les rapports ministériels manquent d'information sur les résultats

11.75 Un organisme doit pouvoir mesurer ses résultats et en faire état afin de déterminer les progrès réalisés. La mesure des résultats est également essentielle à la prise de décisions sur l'attribution des fonds à différentes initiatives ou à des projets concurrents. Pour les ministères participant à la Stratégie canadienne antidrogue, comprendre les résultats obtenus constitue une étape clé pour décider de l'équilibre approprié entre les efforts visant à réduire la demande de drogues et ceux visant à en restreindre l'offre.

11.76 Les rapports sur le rendement publiés par les divers ministères fournissent peu de précisions sur la façon dont leurs activités ont contribué à la lutte antidrogue du gouvernement fédéral. La stratégie de ces ministères est inconnue ou imprécise, nous ne savons pas ce qu'ils espèrent réaliser ni le montant qu'ils consacrent à réduire la demande ou à restreindre l'offre. De même, leurs rapports n'indiquent pas si leurs stratégies fonctionnent, s'ils les rajustent pour répondre à l'évolution de la situation ou s'ils réaffectent les ressources à des interventions plus rentables.

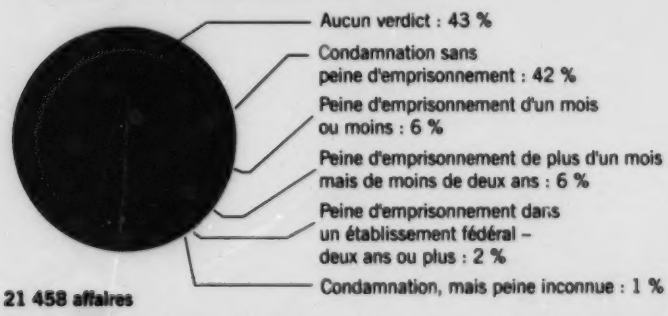
11.77 Le *Rapport sur le rendement* de la GRC, à titre d'exemple, ne fournit qu'une information minimale sur les activités liées aux drogues illicites exécutées par ses Services de police fédérale. Bien que sa stratégie consiste à cibler les échelons supérieurs du crime organisé qui contrôlent le commerce de la drogue, la GRC ne fait pas état de ses réalisations dans la lutte contre le crime organisé. Son *Rapport sur le rendement* donne peu de renseignements permettant d'établir si l'offre de certaines drogues augmente ou diminue. Il se peut que ces lacunes au chapitre des rapports externes résultent du fait que la GRC est encore en train de mettre au point un bon système d'information de gestion interne.

11.78 Nous sommes également d'avis que certains des renseignements sur les Services de police fédérale contenus dans le *Rapport sur le rendement* de la GRC ne sont pas suffisamment explicites et ne reflètent pas les réalisations. Par exemple, en 1999-2000, la GRC a signalé avoir fait enquête sur 38 515 infractions liées aux drogues. Cependant, la majorité de ces enquêtes ont été menées dans le cadre de ses activités policières provinciales et municipales et non de celles de ses Services de police fédérale. Par conséquent, il est impossible d'obtenir un tableau précis des résultats de ses activités de police fédérale en matière de drogue.

11.79 De même, le *Rapport sur le rendement* du ministère de la Justice n'indique pas dans quelle mesure ce ministère exécute son rôle clé d'intenter des poursuites dans les affaires de drogues et de produits de la criminalité. Bien que le Ministère consacre des ressources considérables aux poursuites, son *Rapport sur le rendement* ne fait état d'aucun aspect de cette importante activité ni de ses résultats.

11.80 Il n'existe pas de données publiées sur les résultats des efforts déployés par le gouvernement fédéral en matière de poursuites. Cependant, sept provinces et un territoire ont produit des données tant sur les poursuites liées aux drogues intentées par le ministère de la Justice que sur les poursuites entreprises à ce chapitre par d'autres ordres de gouvernement (voir la pièce 11.7). Cette pièce montre que 14 p. 100 des affaires se sont soldées par une peine d'emprisonnement, 42 p. 100 ont entraîné une condamnation sans peine d'emprisonnement, et 43 p. 100 n'ont donné lieu à aucun verdict. Dans environ 90 p. 100 des cas de ce dernier groupe, les accusations ont été suspendues ou retirées tandis que les autres ont été renvoyées à la Cour supérieure ou ont fait l'objet d'une décision d'une autre cour. La politique sur les poursuites du ministère de la Justice prévoit qu'un procureur ne peut intenter de poursuite que lorsqu'il existe une chance raisonnable de condamnation et que l'intérêt public justifie une poursuite.

Pièce 11.7 Résultats des affaires relatives aux drogues devant les tribunaux pour adultes en 1999-2000, pour certains secteurs de compétence



21 458 affaires

Note : Les statistiques pour la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et le Nunavut n'étaient pas disponibles.

Une affaire peut comporter un certain nombre d'accusations. Une affaire est classée comme une affaire de drogue si l'accusation la plus grave de l'affaire est une infraction en matière de drogue.

Source : Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes 1999-2000

11.81 Un examen du Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice, effectué en 2001, a révélé l'absence de données fiables sur les activités. Selon les résultats de l'examen, le Service fédéral des poursuites non seulement ne fournit pas de renseignements détaillés comme des données sur les coûts et une évaluation de la complexité des affaires, mais il ne produit pas de données élémentaires comme un profil simple et fiable du nombre d'affaires. L'examen a recommandé que l'élaboration de données fiables devienne une priorité pour le Ministère.

11.82 Le Service fédéral des poursuites affirme qu'il trouve difficile de satisfaire à la demande pour ses services, tant à cause du volume que de la complexité des affaires. On s'attend à ce que l'écart entre la demande pour ses services et sa capacité de satisfaire à cette demande s'élargisse, à moins que des modifications ne soient apportées. Toutefois, tant que le Ministère ne produira pas de meilleures données de base et plus d'information sur le rendement, il pourra difficilement savoir quelles sont les modifications à effectuer.

11.83 Nous avons examiné les rapports sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités de chaque ministère et organisme visé par la Stratégie canadienne antidrogue. Pour les cinq principaux organismes, nous avons évalué l'information sur les ressources, les objectifs et les résultats et avons indiqué si celle-ci était inexistante, limitée ou précise. Nos constatations sont résumées à la pièce 11.8.

Pièce 11.8 Évaluation des rapports de rendement ministériels, 1999-2000

Ministère ou organisme	Ressources	Objectifs	Résultats
Gendarmerie royale du Canada – Services de police fédérale	◓	○	◓
Agence des douanes et du revenu du Canada	○	○	●
Ministère de la Justice Canada	○	○	○
Service correctionnel Canada	○	◓	◓
Santé Canada – consolidé	○	○	○

● Information précise ◓ Information limitée ○ Information inexistante

Rapports détaillés

Le Canada ne sait pas dans quelle mesure il gère efficacement le problème des drogues illicites

11.84 Les parlementaires et les Canadiens ont besoin d'une information plus pertinente sur les drogues illicites. Les activités qui impliquent plusieurs ministères fédéraux et, en l'occurrence, des gouvernements provinciaux et territoriaux et des administrations municipales, requièrent des rapports

11.81 Un examen du Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice, effectué en 2001, a révélé l'absence de données fiables sur les activités. Selon les résultats de l'examen, le Service fédéral des poursuites non seulement ne fournit pas de renseignements détaillés comme des données sur les coûts et une évaluation de la complexité des affaires, mais il ne produit pas de données élémentaires comme un profil simple et fiable du nombre d'affaires. L'examen a recommandé que l'élaboration de données fiables devienne une priorité pour le Ministère.

11.82 Le Service fédéral des poursuites affirme qu'il trouve difficile de satisfaire à la demande pour ses services, tant à cause du volume que de la complexité des affaires. On s'attend à ce que l'écart entre la demande pour ses services et sa capacité de satisfaire à cette demande s'élargisse, à moins que des modifications ne soient apportées. Toutefois, tant que le Ministère ne produira pas de meilleures données de base et plus d'information sur le rendement, il pourra difficilement savoir quelles sont les modifications à effectuer.

11.83 Nous avons examiné les rapports sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités de chaque ministère et organisme visé par la Stratégie canadienne antidrogue. Pour les cinq principaux organismes, nous avons évalué l'information sur les ressources, les objectifs et les résultats et avons indiqué si celle-ci était inexistante, limitée ou précise. Nos constatations sont résumées à la pièce 11.8.

Pièce 11.8 Évaluation des rapports de rendement ministériels, 1999-2000

Gendarmerie royale du Canada – Services de police fédérale	◓	○	◓
Agence des douanes et du revenu du Canada	○	○	●
Ministère de la Justice Canada	○	○	○
Service correctionnel Canada	○	◓	◓
Santé Canada – consolidé	○	○	○

● Information précise ◓ Information limitée ○ Information inexistante

Rapports détaillés

Le Canada ne sait pas dans quelle mesure il gère efficacement le problème des drogues illicites

11.84 Les parlementaires et les Canadiens ont besoin d'une information plus pertinente sur les drogues illicites. Les activités qui impliquent plusieurs ministères fédéraux et, en l'occurrence, des gouvernements provinciaux et territoriaux et des administrations municipales, requièrent des rapports

publics détaillés. On élimine ainsi le besoin de fouiller les rapports sur le rendement de ministères particuliers et c'est le seul moyen de permettre aux parlementaires ou au public de bien comprendre ce que fait le Canada pour s'attaquer au problème des drogues illicites.

11.85 Des rapports détaillés à l'échelle gouvernementale devraient décrire le milieu dans lequel la stratégie antidrogue fonctionne et fournir de l'information consolidée sur les attentes, les cibles concrètes et les résultats, ainsi que sur les stratégies destinées à améliorer le taux de réussite à l'avenir. À maints égards, il s'agit de la même information que chaque ministère devrait produire de façon courante pour gérer ses propres activités.

11.86 Même si le gouvernement fédéral assume le leadership et la coordination des efforts de lutte contre les drogues illicites, il n'a produit aucun rapport détaillé qui établit dans quelle mesure le Canada gère bien le problème. Il serait logique que Santé Canada, à titre de Ministère directeur, fasse rapport des résultats obtenus à l'échelle gouvernementales par le Canada afin de réduire la demande et l'offre de drogues illicites.

11.87 Les rapports sur la violence familiale et sur le VIH/sida sont deux exemples de rapports détaillés au Canada. D'autres pays, comme le Royaume-Uni et les États-Unis, produisent des rapports détaillés sur le problème des drogues. Dans ces deux pays, les organismes concernés présentent chaque année des rapports à leur législature. Ce type de rapport donnerait aux parlementaires canadiens un aperçu facilement accessible de la situation actuelle au Canada, de la stratégie utilisée pour lutter contre le problème des drogues et une certaine indication du succès obtenu.

Leadership et coordination

Un leadership fort et une bonne coordination sont essentiels

11.88 Depuis les 15 dernières années, la Stratégie canadienne antidrogue a mis l'accent sur la nécessité d'adopter une approche équilibrée. Cet équilibre signifie qu'il faut répartir adéquatement les efforts entre la réduction de la demande et la restriction de l'offre de drogues illicites. Les diverses activités prévues par cette approche sont exécutées par des centaines d'intervenants différents aux paliers municipal, provincial ou territorial et fédéral, ainsi que par des organisations non gouvernementales. L'atteinte de cet équilibre nécessite une bonne compréhension des efforts de tous les intervenants d'un bout à l'autre du pays. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral ne sait pas où en est l'effort national global.

11.89 Une question que le gouvernement doit aborder est l'importance nationale du problème des drogues illicites. D'autres pays y ont accordé une plus grande importance. Au Royaume-Uni, par exemple, le premier ministre a désigné un champion pour diriger cet effort. Le président des États-Unis a également désigné un champion. En Australie, il existe un comité ministériel constitué de ministres du gouvernement fédéral et des États.

11.90 Ce qui favorise le plus le leadership et la coordination, c'est un engagement continu du gouvernement. Depuis 15 ans, la Stratégie canadienne antidrogue n'a bénéficié que d'un financement intermittent.

En 1998, Santé Canada a demandé, en vain, des fonds pour des activités comme la prévention, le traitement et la réadaptation, le développement des connaissances et l'application de la loi. Nous comprenons que le renouvellement de la Stratégie canadienne antidrogue est en cours. Le manque de financement durant les cinq dernières années a directement nui à la capacité de Santé Canada de coordonner et de mettre en œuvre la stratégie.

11.91 Pour que le Canada puisse aborder efficacement la question complexe des drogues illicites, il a besoin d'un leadership fort et d'une bonne coordination. Il pourra alors accomplir les tâches suivantes :

- mettre en œuvre une structure de coordination efficace;
- établir des objectifs communs et une stratégie commune;
- réagir rapidement aux nouveaux problèmes;
- veiller à ce que les attentes sur le plan du rendement collectif soient énoncées clairement;
- faire en sorte que le rendement soit mesuré et fasse l'objet de rapports;
- rendre plus accessible l'information sur le rendement pour améliorer les efforts du Canada en vue de réduire l'utilisation des drogues illicites;
- communiquer de l'information complète sur le rendement;
- recommander des modifications qui débordent les frontières ministérielles.

11.92 **Rôle de Santé Canada.** Depuis 1987, le rôle de Santé Canada a consisté à diriger et à coordonner la lutte du Canada contre les drogues illicites. À ce titre, il préside deux comités interministériels clés sur les drogues illicites. Le Bureau de la stratégie canadienne antidrogue, un petit groupe au sein de Santé Canada, s'occupe de la coordination. En 1999-2000, ses dépenses consacrées à la coordination, y compris les salaires du personnel, étaient inférieures à un million de dollars.

11.93 Pour Santé Canada, le problème des drogues illicites occupe une place secondaire par rapport à plusieurs autres questions de santé comme l'accès aux soins de santé, les effets du tabagisme et de l'alcoolisme, et le cancer. Toutefois, ce problème représente beaucoup plus qu'une simple question de santé. Comme nous l'avons signalé, la plupart des activités connexes du gouvernement fédéral sont liées à l'application de la loi.

11.94 Les pouvoirs de Santé Canada à titre de coordonnateur sont limités. Par exemple, le Ministère ne peut réaffecter des ressources provenant des budgets des autres ministères; il ne peut gérer directement les ressources fédérales, de l'ordre de 432 à 454 millions de dollars; il ne parle pas non plus au nom des différents ministères et organismes fédéraux concernés par la réduction de la demande ou de l'offre de drogues illicites. Le rôle de coordination de Santé Canada se limite plutôt à fournir les services de secrétariat à divers comités de coordination et à coordonner des activités comme les présentations au Conseil du Trésor et les mémoires au Cabinet.

11.95 L'intégration de tous les efforts est cruciale. Un leadership et une coordination efficaces sont essentiels non seulement au palier fédéral, mais également aux niveaux municipal et provincial ou territorial. Il est crucial que les activités de tous les différents intervenants soient bien intégrées. Bien que la question des drogues illicites puisse ne pas occuper un rang très élevé sur la liste de priorités d'un organisme particulier, elle a des répercussions importantes sur l'ensemble du Canada. Le gouvernement fédéral ne peut intégrer les activités et réaliser entre elles l'équilibre approprié que s'il s'engage réellement et fournit un leadership fort et une bonne coordination.

Conclusion et recommandations

11.96 Les drogues illicites continuent d'avoir d'importantes répercussions négatives sur le Canada. Pour lutter efficacement contre le problème, il faut une bonne information, des rapports détaillés et un leadership fort.

11.97 L'information clé sur le milieu de la drogue, comme la fréquence et l'importance de l'utilisation des drogues et leur impact sur la société, est non disponible ou périmée. L'absence quasi totale d'information de gestion de base sur l'affectation des ressources, sur les attentes et sur les résultats d'une activité qui représente près de 500 millions de dollars par année est particulièrement préoccupante. Sans une information exacte et pertinente dans ces domaines, il est impossible d'évaluer les résultats obtenus grâce aux sommes dépensées ou de mesurer les progrès accomplis.

11.98 Il n'existe aucun rapport public détaillé sur les drogues illicites, bien que onze ministères et organismes fédéraux ainsi que des gouvernements provinciaux ou territoriaux et municipaux participent à des activités à ce chapitre. Le nombre et la diversité des intervenants travaillant sur deux fronts — réduction de la demande et restriction de l'offre — rendent cruciales l'intégration de leurs activités et la préparation de rapports détaillés. L'absence d'intégration et d'information pertinente sur le rendement signifie que ni le Parlement ni les Canadiens ne savent dans quelle mesure le gouvernement lutte efficacement contre le problème des drogues illicites. Tant que le gouvernement ne publiera pas des rapports publics détaillés à l'échelle nationale, il sera impossible de mesurer l'efficacité nette de la Stratégie canadienne antidrogue.

11.99 D'autres pays ont clairement mis en relief la nécessité d'un leadership fort et d'une bonne coordination pour s'attaquer efficacement au problème des drogues illicites. Le Canada n'y accorde pas la même importance. Pour faire des progrès, le gouvernement fédéral doit accorder une importance accrue au problème des drogues illicites, fournir un financement continu et offrir un engagement plus marqué et un leadership plus fort. La structure de son leadership doit lui permettre de réagir aux nouvelles préoccupations.

11.100 Recommandation. Le gouvernement devrait fournir une information plus complète et plus à jour sur la nature, l'étendue et les conséquences du problème des drogues illicites au Canada. Il devrait aussi produire des renseignements sur le rendement en ce qui concerne les coûts, les attentes et les résultats, et présenter des rapports détaillés au Parlement et aux Canadiens sur la mesure dans laquelle le Canada lutte efficacement contre le problème des drogues illicites.

11.101 Recommandation. Le gouvernement devrait veiller à ce que la Stratégie canadienne antidrogue se voie accorder l'importance et les ressources propres qui sont nécessaires pour lutter contre le problème des drogues illicites au Canada.

11.102 Recommandation. Le gouvernement devrait examiner les mécanismes actuels de leadership et de coordination au sein du gouvernement fédéral, ainsi que les mécanismes de coordination avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux et les administrations municipales, qui ont été mis en place pour s'attaquer au problème des drogues illicites.

Réponse du gouvernement. La Stratégie canadienne antidrogue reflète un équilibre entre les objectifs de restriction de l'offre de drogues et de réduction de la demande à ce chapitre. Il s'agit d'une stratégie qui se fonde sur quatre piliers importants : prévention, application des lois et contrôle, traitement et réadaptation, et réduction des méfaits. La stratégie est gérée comme un partenariat entre onze ministères et organismes fédéraux qui travaillent ensemble et elle comprend les partenaires provinciaux et territoriaux, les organisations non gouvernementales. les municipalités, les fournisseurs de services et d'autres organismes de première ligne. Bien que la toxicomanie soit un problème social et de santé, il y a des liens avec le trafic des drogues, le blanchiment d'argent, le crime organisé et le terrorisme. Étant donné que la préoccupation principale touche la santé, la Stratégie canadienne antidrogue est dirigée par Santé Canada.

Le gouvernement considérera, dans le cadre de coordination actuel, l'examen et l'amélioration de sa gestion de cette question horizontale afin d'élaborer une stratégie antidrogue mieux intégrée, qui comprendrait une capacité accrue de coordination, d'évaluation, de reddition de comptes et de prise en considération des autres priorités et initiatives gouvernementales.
Les recommandations de la vérificatrice générale et les recommandations qui seront émises prochainement par le Comité spécial sur les drogues illicites et le Comité spécial sur la consommation non médicale de drogues ou médicaments guideront les efforts du gouvernement lors du renouvellement de la Stratégie canadienne antidrogue.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer si le gouvernement avait :

- recueilli une information adéquate sur l'étendue du problème des drogues illicites ainsi que l'information nécessaire pour gérer ses activités;
- produit des rapports publics détaillés sur les objectifs et les résultats;
- établi un leadership et une coordination clairs.

Étendue

La vérification a porté sur les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour s'attaquer au problème des drogues illicites dans le contexte de la Stratégie canadienne antidrogue. Elle a mis tout particulièrement l'accent sur les questions générales concernant le leadership et la coordination, sur l'information, les objectifs et la mesure du rendement, ainsi que sur les rapports au Parlement.

La vérification a inclus bon nombre des principaux intervenants dans la Stratégie canadienne antidrogue : Santé Canada, Solliciteur général Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et le ministère de la Justice.

Critères

Nous nous attendions à trouver les éléments suivants :

- de l'information et des rapports clairs de la part de tous les ministères et organismes fédéraux;
- une information actuelle et pertinente sur l'ampleur de l'utilisation des drogues illicites;
- une information de gestion portant sur les dépenses, les objectifs et les résultats;
- des rapports publics détaillés sur la mesure dans laquelle le Canada gère efficacement le problème des drogues illicites;
- un leadership fort et une bonne coordination.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeur principal : David Brittain

Charlene Cieslik
Daniel Thompson
Ronald Wolchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. David Brittain.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes

2001

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

Autres observations et Annexes

Chapitre 12
Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 13
Autres observations de vérification

Annexes

Le Rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada comporte 13 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2001, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2001/1-13F
ISBN 0-662-86413-1

Chapitre

12

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Les travaux de suivi dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Suivis

Rapport de 1995

Les subventions fédérales au transport — Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (chapitre 6) 5

Rapport de 1996

Revenu Canada — Les programmes de la prestation fiscale pour enfants et de crédit pour la taxe sur les produits et services (chapitre 19) 8

Rapport de 1997

Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Le traitement des revendications du statut de réfugié (chapitre 25) 15

Rapport de 1998

Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique et dans certains ministères (chapitres 1 et 2) 21

Ministère des Finances — Mesurer l'efficacité et en rendre compte (chapitre 8) 23

Affaires indiennes et du Nord Canada — Revendications territoriales globales (chapitre 14) 28

Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (chapitre 17) 36

Le commerce électronique : la conduite des affaires du gouvernement par Internet (chapitre 19) 41

Transports Canada — Les investissements dans les routes (chapitre 25) 46

La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique (chapitre 26) 50

Rapport de 1999

Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat (chapitre 30) 50

Revenu Canada — Initiative visant l'économie clandestine (chapitre 2) 56

Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques (chapitre 3) 60

Portefeuille de l'Agriculture — Les frais d'utilisation (chapitre 11) 65

Défense nationale — Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement (chapitre 13) 70

Revenu Canada — Taxe sur les produits et services : Traitement et vérification des déclarations (chapitre 16) 74

La préparation à l'an 2000 : l'étape finale (chapitre 25) 79

Défense nationale — La conduite appropriée des affaires publiques (chapitre 26) 82

Défense nationale — Différents modes de prestation de services (chapitre 27) 88

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international — L'exécution de projets d'investissement dans quatre missions (chapitre 31) 93

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

12.1 Le gouvernement a fait des progrès inégaux dans la mise en œuvre de mesures correctives. Dans leurs réponses à nos vérifications, les ministères et organismes se sont engagés à prendre les mesures nécessaires et à combler les lacunes cernées. Dans le cadre de notre suivi, nous avons observé de nombreux cas où ils ont fait des progrès raisonnables, mais dans d'autres cas, les progrès sont plus limités. Nous encourageons les ministères et organismes à mener à terme les mesures nécessaires pour régler les questions soulevées.

12.2 Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié prennent des mesures pour régler les questions soulevées dans notre rapport de 1997. Toutefois, les progrès liés à la réception des revendications du statut de réfugié et au traitement des dossiers des revendicateurs non reconnus ne pourront être pleinement évalués que lorsque la législation proposée sera adoptée et que la réglementation connexe sera en vigueur. Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas été en mesure de fournir de l'information sur les renvois hors du pays des revendicateurs non reconnus, laquelle aurait pu indiquer si ses processus étaient plus efficaces.

12.3 La Défense nationale progresse lentement pour donner suite aux préoccupations exprimées en 1999 lors de nos vérifications de la gestion des matières dangereuses et du risque de fraude et d'abus par les employés. En ce qui concerne la gestion des matières dangereuses, le Ministère n'a pas encore mis en place son système de gestion de l'environnement au niveau national. On peut donc s'attendre à peu d'améliorations en matière de conformité avant 2004, année où le projet sera terminé. De même, le Ministère n'a pas encore appliqué pleinement le Programme d'éthique de la Défense – la pierre angulaire de ses initiatives visant à promouvoir l'éthique et à éliminer les fraudes et les abus.

12.4 Dans notre suivi de la vérification de 1998 des revendications territoriales globales, nous avions noté qu'il subsistait des questions fondamentales liées au processus actuel de négociation des traités. Elles comprennent, entre autres, la difficulté d'obtenir la certitude, et le temps nécessaire pour conclure des ententes. Les progrès dans ces domaines dépendent de la volonté politique, de la collaboration et de la bonne foi de toutes les parties en cause. Même si Affaires indiennes et du Nord Canada a pris des mesures pour donner suite à nos recommandations, nous constatons la lenteur des progrès pour évaluer les conséquences des règlements et pour en calculer et en communiquer les coûts réels de négociation et de mise en œuvre.

12.5 Le gouvernement n'a pas donné suite à nos préoccupations concernant la surveillance exercée par les cadres, exprimées dans nos vérifications de 1998 et de 1999 qui portaient sur la passation de marchés de services professionnels au moyen de contrats à fournisseur unique. Toutefois, il a publié une nouvelle politique sur les préavis d'adjudication de contrat et a donné suite à nos recommandations sur la formation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor rejette toujours notre recommandation voulant que les ministères qui ont souvent recours à un fournisseur unique soient tenus d'effectuer des évaluations annuelles de leur respect des règlements.

12.6 L'Agence des douanes et du revenu du Canada a donné suite à la plupart des recommandations de notre vérification de 1999 de l'Initiative visant l'économie clandestine; elle poursuit ses démarches pour donner suite à trois autres recommandations, soit fournir des indicateurs de rendement supplémentaires de l'incidence de l'Initiative sur la réduction de l'économie clandestine, mieux cibler les dossiers de vérification, signaler les taxes et impôts supplémentaires perçus par suite de vérifications de l'économie clandestine.

12.7 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a donné suite à toutes les recommandations que nous avions formulées dans notre vérification de l'exécution de projets d'investissement dans quatre missions, menée en 1999. Il a amélioré sa capacité de planifier des projets d'investissement et a renforcé ses lignes directrices pour la planification des projets. Le Ministère a également produit un rapport complet sur les mesures qu'il prend pour améliorer la gestion de ses propriétés.

12.8 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés a donné suite de façon satisfaisante aux recommandations de notre vérification de 1998, spécialement en ce qui concerne les secteurs qui relèvent plus directement de lui. Plusieurs de nos recommandations comportaient l'examen de la *Loi sur les brevets* ou du règlement connexe et la consultation d'Industrie Canada et de Santé Canada. Le Conseil a également donné suite à la plupart de ces recommandations. Il doit prendre d'autres mesures pour continuer de mettre en œuvre nos recommandations.

Introduction

12.9 Dans chacune de nos vérifications, nous recommandons de mettre l'accent sur le règlement des problèmes actuels ou des problèmes futurs et d'améliorer la gestion du gouvernement. Nous encourageons les directions des entités que nous vérifions à nous faire savoir par écrit si elles sont d'accord avec nos recommandations et de quelle façon elles prévoient prendre des mesures correctives. Pour notre part, nous publions leurs réponses dans notre rapport pour que le Parlement et le public puissent juger de leur engagement. Environ deux ans après une vérification, nous faisons un suivi pour évaluer les mesures prises par l'entité. Cette démarche constitue la base de notre rapport de suivi.

12.10 Il est important de préciser ce qu'est vraiment un suivi. À part certains cas particuliers, il ne s'agit pas d'une deuxième vérification des mêmes questions, mais bien d'un rapport sur ce que la direction nous dit ou peut nous démontrer concernant les progrès qu'elle a faits pour donner suite à nos recommandations depuis notre vérification initiale. Nous ne cherchons ni n'examinons de façon approfondie des éléments probants supplémentaires afin de confirmer ou de réfuter les dires de la direction, mais nous examinons ses affirmations pour juger de leur vraisemblance et nous faisons rapport au Parlement en conséquence.

12.11 Le présent chapitre contient notre suivi de 21 chapitres publiés entre 1995 et 1999. Nous communiquons également les résultats de travaux de suivi dans d'autres chapitres (voir la pièce 12.1).

12.12 Bon nombre d'entités ont fait des progrès satisfaisants pour mettre en oeuvre des mesures correctives. Cependant, il y a aussi de nombreux cas où, à cause de retards, le gouvernement n'a pas été en mesure de réaliser autant qu'il aurait pu. La gestion des matières dangereuses par la Défense nationale et l'évaluation des conséquences des règlements et la communication des coûts réels des revendications territoriales globales par Affaires indiennes et du Nord Canada sont des exemples où les progrès sont lents. Pour certaines questions de longue date, comme le règlement des revendications territoriales, les progrès sont lents parce qu'ils dépendent de la volonté politique, de la collaboration et de la bonne foi d'autres parties en cause.

12.13 Cette année sera la dernière où nous publierons un chapitre de suivi de ce genre. Nous révisons présentement nos sujets de suivi et la manière dont nous communiquons nos constatations. Nous continuerons à surveiller les progrès des ministères dans la mise en œuvre de mesures correctives prises pour donner suite à nos recommandations, mais nous nous concentrerons davantage sur la communication des questions importantes au Parlement.

Pièce 12.1 Travaux de suivi signalés dans d'autres chapitres

Chapitre	Titre	Vérificateurs responsables	Commentaire
Rapport de 1997			
10	Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique	Wayne Cluskey	Inclus dans le chapitre 6 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2001.
Rapport de 1998			
27	Les subventions et les contributions — Ministère du Patrimoine canadien — Les subventions et contributions versées en vertu du Programme du multiculturalisme	Peter Simeoni	Inclus originalement dans le chapitre 33 du Rapport du vérificateur général de décembre 2000. Les résultats d'un autre suivi sont inclus dans le chapitre 5 de ce Rapport.
Rapport de 1999			
19	Portefeuille de l'Industrie — L'investissement dans l'innovation	Peter Simeoni	Inclus dans le chapitre 5 de ce Rapport.
21	La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères	Eric Anttila	Inclus dans le chapitre 1 de ce Rapport.
2000			
11	Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions	Theresa Duk Henno Moenting	Inclus dans le chapitre 5 de ce Rapport.

Les subventions fédérales au transport — Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (1995, chapitre 6)

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur : Diamond Lalani

Contexte

12.14 La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* a été adoptée en 1983 pour faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest vers les marchés d'exportation. On a élaboré par la suite le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, l'un des principaux programmes fédéraux de subventions directes au transport terrestre des marchandises gérés par le gouvernement fédéral. Dans le cadre du Programme, des rôles spécifiques ont été confiés à l'Office du transport du grain et à l'Office national des transports. La *Loi*, le Programme et d'autres mesures législatives, de même que les organismes gouvernementaux, les producteurs, les compagnies de chemin de fer et les intérêts du secteur privé constituent le réseau canadien de transport et de manutention du grain.

12.15 En 1995, nous avions vérifié le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et communiqué nos observations et recommandations dans le chapitre 6 de notre rapport de mai 1995. Cette année, nous avons effectué un suivi pour déterminer les progrès réalisés par le Ministère depuis notre dernière vérification.

Objet du suivi

12.16 Pour notre examen, nous nous sommes limités à déterminer et à analyser des changements qui sont survenus depuis la fin de notre vérification de 1995. Nous avons examiné des documents et en avons discuté avec la direction. Nous avons évalué la vraisemblance et la cohérence de ces documents, mais nous n'avons pas cherché d'éléments probants indépendants de corroboration pour vérifier l'information qu'ils contiennent.

Conclusion

12.17 Dans l'ensemble, le Ministère a fait des progrès satisfaisants pour donner suite à nos recommandations liées au réseau de transport et de manutention du grain. Depuis notre vérification de 1995, le Ministère a pris un certain nombre d'initiatives qui ont mené à d'importantes réformes du réseau. Celles-ci comprennent un examen complet du réseau de transport et de manutention du grain et la consultation des parties intéressées.

12.18 Le Ministère a indiqué qu'il a conçu un programme en vue de surveiller le réseau de transport et de manutention du grain ainsi que l'incidence des réformes sur les parties intéressées, et qu'il a retenu les services d'un tiers indépendant pour mettre en œuvre le programme.

Observations

Les modifications apportées au réseau de transport et de manutention du grain depuis notre vérification de 1995

12.19 Depuis 1995, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* a été abrogée et la *Loi sur les transports au Canada* englobe maintenant le transport du grain. Le rôle de l'Office national des transports était limité au calcul des rajustements annuels des taux maximums; l'Office du transport du grain a été intégré à Transports Canada et a été nommé l'Office du transport du grain de l'Ouest pendant une période de transition d'un an, avant que l'industrie n'assume la responsabilité de répartir les wagons à grains.

12.20 Le 10 mai 2000, le ministre des Transports, en collaboration avec le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et le ministre responsable de la Commission canadienne du blé, a annoncé l'intention du gouvernement d'implanter des mesures pour améliorer l'efficience et réduire les coûts du réseau canadien de transport et de manutention du grain. Il a déclaré que les réformes devant être mises en œuvre avant le 1er août 2000 comprenaient les points suivants :

- l'établissement d'un montant maximum de recettes qui prévoit une réduction annuelle des recettes du transport ferroviaire estimée à 178 millions de dollars, ce qui représente une réduction prévue de 18 p. 100 des taux pour le transport des marchandises par rapport aux niveaux de 2000-2001;
- l'introduction graduelle d'appels d'offres par la Commission canadienne du blé pour obtenir des services logistiques en vue d'expédier le grain par les ports de Vancouver, Prince Rupert, Thunder Bay et Churchill, pour faire passer le volume des services logistiques de 25 p. 100 en 2000-2001 à un minimum de 50 p. 100 en 2002-2003;
- l'apport de modifications à la *Loi sur les transports au Canada* pour faciliter la cession de la responsabilité des embranchements aux chemins de fer d'intérêt local et simplifier le processus d'arbitrage de l'offre finale.

12.21 Le projet de loi C-34 (Loi modifiant la *Loi sur les transports au Canada*), qui est entré en vigueur le 26 juillet 2000 et dont certaines dispositions ont pris effet le 1er août 2000, a apporté des modifications au réseau canadien de transport et de manutention du grain, avec l'objectif d'assouplir le processus d'établissement des prix pour les mouvements du grain.

12.22 Le Ministre a également annoncé qu'un tiers indépendant assurerait un programme de surveillance transparent et continu pour permettre d'évaluer l'efficience globale du réseau de transport et de manutention du grain, y compris l'incidence des changements sur les agriculteurs, la Commission canadienne du blé, les sociétés ferroviaires, les sociétés céréalières, les expéditeurs et les ports.

Demande en période de pointe

12.23 En 1995, nous avions recommandé que le Ministère étudie les coûts et les avantages liés à la façon dont le réseau canadien de transport du grain de l'Ouest répond à la demande en période de pointe.

12.24 Le Ministère n'a pas fait d'analyse coûts-avantages dans ce secteur. Toutefois, il croit que les réformes majeures du réseau de transport et de manutention du grain rendront le réseau plus commercial, entre autres qu'elles assoupliront les politiques d'établissement des taux de transport du grain et qu'elles favoriseront une approche plus commerciale pour la répartition des wagons. Le nouveau cadre donne aux participants de l'industrie des signaux plus axés sur le marché et des solutions de rechange pour faire face à la demande en période de pointe.

Durée de rotation des wagons

12.25 En 1995, nous avions recommandé que le Ministère mesure la durée de rotation des wagons-trémies servant au transport du grain et qu'il en rende compte en temps opportun.

12.26 En 1999, le Ministère a apporté des modifications au « Règlement sur les renseignements des transporteurs et des exploitants d'entreprises de transport », qui permettent d'obtenir plus d'information sur le transport et la manutention du grain, y compris de l'information sur la durée de rotation des wagons. Le Ministère a indiqué qu'il avait obtenu de l'information sur la rotation des wagons pour la campagne agricole 1999-2000 et qu'il l'examinait. Le Ministère a aussi élaboré un programme visant à surveiller le réseau de transport et de manutention du grain, qui englobe des éléments se rapportant à la durée de rotation des wagons.

Examens du programme

12.27 En 1995, nous avions recommandé que le Ministère et l'Office national des transports prennent des mesures pour que le gouvernement dispose de l'information, de l'expertise et des ressources nécessaires aux examens de 1998 et 1999 du Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, qui avaient été annoncés dans le Budget de 1995.

12.28 Le Ministère a indiqué que son personnel et celui de l'Office des transports du Canada donnaient de l'information et de l'aide pour les examens qui étaient effectués.

Revenu Canada — Les programmes de la prestation fiscale pour enfants et de crédit pour la taxe sur les produits et services (1996, chapitre 19)

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Ronnie Campbell

Contexte

12.29 Durant les cinq années écoulées depuis notre vérification, des changements ont été apportés tant au programme de la prestation fiscale pour enfants (PFE) qu'au programme du crédit pour taxe sur les produits et services (crédit pour TPS). Introduite en 1993, la PFE est un versement mensuel non imposable visant à aider les familles à revenu faible ou modeste. Elle a été incorporée en juillet 1998 dans un programme enrichi appelé la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). Le programme de la PFCE est le mécanisme utilisé pour verser la contribution fédérale dans une initiative conjointe fédérale, provinciale et territoriale appelée la Prestation nationale pour enfants. Comme l'ancienne PFE, la PFCE repose sur le nombre d'enfants par famille et sur le niveau du revenu familial.

12.30 En 1990, le crédit pour taxe sur les produits et services fut introduit afin de compenser en totalité ou en partie les familles et les particuliers à revenu faible ou modeste pour la TPS qu'ils payent. Dans les trois provinces qui ont depuis fusionné leurs taxes provinciales de vente avec la TPS, afin de créer une taxe de vente harmonisée, le crédit pour TPS continue à s'appliquer. Tant la PFCE que le crédit pour TPS sont administrés par la Direction des programmes de prestations de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC).

12.31 Dans notre vérification de 1996, nous avions noté que Revenu Canada (maintenant l'ADRC) n'avait pas sondé le niveau de connaissance dans la population des programmes de la PFE et du crédit pour TPS. En outre, nous avions relevé que le Ministère ne possédait pas de profils des besoins particuliers des participants en matière d'information. De plus, il n'avait pas mesuré les taux de participation afin de s'assurer que les programmes atteignaient toutes les personnes admissibles. La vérification a également permis de découvrir des incohérences dans les décisions touchant le parent qui a la garde, ainsi que l'absence de contrôles visant à protéger des fraudes et des abus et à assurer l'exactitude des données. Par ailleurs, il n'y avait pas de normes en matière de service, ni surveillance des trop-payés, ni évaluation officielle par le ministère des Finances de la PFE et du crédit pour TPS. Ces observations sont encore pertinentes, malgré les changements apportés à ces programmes. En réponse à notre vérification, Revenu Canada a préparé un plan d'action en cinq points, joint au chapitre de 1996.

Objet du suivi

12.32 Notre travail de suivi a comporté l'examen des rapports d'étape fournis par l'ADRC et par le ministère des Finances sur les progrès qu'ils ont accomplis dans la mise en œuvre de nos recommandations de 1996. Nos

observations sont également fondées sur l'examen d'autres documents qui nous ont été remis et sur des entrevues auprès de responsables de la Direction des programmes de prestation.

Conclusion

12.33 Étant donné que cinq ans se sont écoulés depuis notre vérification, nous nous attendions à ce que l'ADRC ait terminé son plan d'action visant à répondre à nos préoccupations et à nos recommandations. Bien que la Direction des programmes de prestations ait effectué un certain nombre d'activités en ce sens, il reste encore plusieurs problèmes importants à régler. Parmi ces derniers, mentionnons l'élaboration de profils des participants, l'obtention de connaissances complètes et exactes touchant les taux de participation à la PFCE et au crédit pour TPS, le renforcement de la surveillance des trop-payés, et la quantification de l'ampleur des inexactitudes contenues dans la base de données. De plus, le ministère des Finances doit toujours évaluer si les programmes atteignent les objectifs qui leur avaient été fixés.

Observations

Activités en cours pour mieux faire connaître les programmes, mais pas encore d'élaboration de profils des participants

12.34 En 1996, nous avions observé que Revenu Canada n'avait pas vérifié le niveau national de connaissance des programmes dans la population et ne possédait pas de profils sur les participants aux programmes et sur leurs besoins particuliers en matière d'information. De plus, nous avions découvert que le Ministère pouvait faire davantage pour informer les familles sur leur obligation juridique de déclarer les changements qui pouvaient toucher le versement de leurs prestations, notamment les changements relatifs à l'adresse, à l'état matrimonial et au nombre d'enfants admissibles.

12.35 La Direction des programmes de prestations a entrepris un certain nombre d'activités en réponse à notre vérification. Elle a surveillé les demandes de renseignements du public afin de déterminer la nature des appels touchant la PFCE, et elle a effectué une enquête sur la satisfaction de la clientèle relativement au processus de demande de la PFCE. Elle a également organisé des groupes de discussion sur la formulation des avis relatifs à la PFCE et au crédit pour TPS. De plus, elle a révisé les lettres aux bénéficiaires visant à leur rappeler de déclarer les changements ayant des incidences sur le versement des prestations.

12.36 De même, la Direction a élaboré des stratégies de communication pour la PFCE et le crédit pour TPS. Beaucoup d'activités de ces stratégies sont déjà en cours, notamment les envois postaux ciblés destinés aux clients afin de leur rappeler leurs obligations ainsi que la diffusion de renseignements sur les programmes à l'intention des nouveaux immigrants. Toutefois, dans le cadre de ces stratégies, la Direction doit encore élaborer des profils sur les clients existants et potentiels et sur leurs besoins particuliers en matière d'information.

12.37 En 2000, l'ADRC a mené une enquête nationale par téléphone en vue d'obtenir des renseignements de base sur divers programmes. L'enquête a démontré que 57 p. 100 des répondants savait que l'ADRC gérait le

programme de la PFCE et que 69 p. 100 savait qu'elle gérait le programme du crédit pour TPS. Toutefois, la direction a indiqué que les résultats n'étaient pas concluants parce que les questions de l'enquête ne distinguaient pas la connaissance des programmes de la connaissance du rôle joué par l'ADRC dans leur gestion.

12.38 Même si un grand nombre de mesures ont été prises, le niveau national de connaissance de ces programmes demeure inconnu et les profils des participants actuels et potentiels n'ont pas encore été élaborés.

Il faut des renseignements complets et exacts sur les taux de participation

12.39 Le taux de participation est une statistique qui représente la proportion de l'ensemble des particuliers à qui les prestations sont destinées et qui les reçoivent effectivement. En 1996, nous avions recommandé que le Ministère mesure périodiquement et déclare le taux de participation tant pour le programme de la PFE que pour celui du crédit pour TPS.

12.40 En 1997, la Direction des programmes de prestations a mesuré le taux de participation à la PFE à l'aide des données sur les naissances de 1995 et de 1996 qui lui ont été communiquées par trois provinces. Selon les résultats, environ 95 p. 100 des enfants admissibles avaient été inscrits moins d'un an après leur naissance. Toutefois, ces résultats ne pouvaient pas être projetés pour obtenir des résultats à l'échelle nationale à cause du manque d'information sur les autres provinces et du manque de données sur les immigrants, les émigrants et les enfants décédés.

12.41 En 1998, la Direction a effectué une étude afin de déterminer le taux de participation à la PFE pour un échantillon d'enfants qui avaient obtenu le statut d'immigrant reçu en 1996. Toutefois, l'intégrité des résultats a été compromise parce qu'il n'était pas possible de confirmer que ces enfants étaient au Canada et avaient donc droit à la PFE.

12.42 La même année, la Direction a communiqué avec le Commissaire à la protection de la vie privée afin de lui demander l'autorisation d'obtenir auprès des provinces et des territoires des renseignements relatifs aux naissances et aux décès d'enfants. Ces renseignements permettraient de déterminer le taux de participation à la PFCE sur une base permanente, au lieu d'avoir à négocier périodiquement avec les provinces pour obtenir ces renseignements. Toutefois, le Commissaire à la protection de la vie privée a jugé que la divulgation de ces renseignements constituerait une atteinte non justifiée à la vie privée.

12.43 La Direction a établi un taux de participation récent relativement au crédit pour TPS. Deux études, auxquelles participaient des bénéficiaires potentiels pour les années de déclaration d'impôt 1995 et 1999, ont indiqué que respectivement 98,5 p. 100 et 98,2 p. 100 des contribuables admissibles avaient produit une demande de crédit. Toutefois, il n'est pas clair qu'ils l'aient demandé pour le nombre exact d'enfants. L'étude la plus récente a relevé un écart important entre le nombre d'enfants inscrits pour le crédit pour TPS et le nombre de ceux inscrits pour la PFCE.

12.44 À notre avis, le besoin de renseignements complets et exacts sur les taux de participation se fait toujours sentir. La Direction prévoit explorer d'autres avenues afin de surveiller les taux de participation dans l'avenir.

Mesures prises pour assurer l'uniformité dans les décisions relatives au parent qui a la garde

12.45 Lorsque deux demandeurs ou plus prétendent avoir droit à la prestation fiscale pour le même enfant, l'ADRC doit déterminer qui a la garde de l'enfant, étant donné que seule cette personne sera admissible à la PFCE. En 1996, nous avions noté qu'il n'existait que très peu de contrôle de la qualité à cet égard. Nous avions recommandé que des politiques et des pratiques de surveillance uniformes soient établies pour passer en revue de telles décisions.

12.46 En réponse, la Direction a révisé le formulaire de demande de la PFCE afin d'y inclure des renseignements sur la garde de l'enfant, a amélioré les questionnaires types utilisés pour vérifier lequel des parents a la garde, et a mis à jour le manuel d'instructions afin d'offrir de meilleures directives aux agents des bureaux locaux.

12.47 Malgré ces mesures, une vérification interne menée en 1999 a indiqué que les employés étaient préoccupés quant à l'efficacité et à l'efficience du questionnaire et des procédures révisés. En conséquence, la Direction des programmes de prestations a apporté des changements supplémentaires et élaboré une trousse de formation visant à assurer l'application uniforme des procédures.

12.48 La direction nous a informés que la surveillance de ces décisions se déroule dans le cadre d'un examen plus vaste du traitement des demandes. L'examen est effectué dans les bureaux locaux, même si les résultats particuliers ayant trait aux décisions touchant le parent qui a la garde ne sont pas disponibles.

L'exactitude d'ensemble de la base de données n'est pas connue

12.49 En 1996, notre analyse a laissé entendre qu'il existait un plus grand nombre d'enfants inscrits sur le registre des prestations que d'enfants admissibles dans la population totale, y compris certains enfants décédés. De plus, nous avions découvert que les prestations étaient traitées même si les renseignements dont on disposait étaient incomplets voire contradictoires, particulièrement en ce qui a trait à l'état matrimonial. Nous avions recommandé que Revenu Canada institue un cadre de contrôle et un régime d'exécution appropriés visant la protection contre les fraudes et les abus ainsi que l'intégrité des données.

12.50 En réponse à nos préoccupations, la Direction a effectué deux études en 1997. La première a conclu que l'inscription d'enfants fictifs au programme de la PFE ne constituait pas un problème répandu au point de justifier la mise en œuvre de mesures supplémentaires. La deuxième étude a découvert que 30 p. 100 des décès d'enfants inscrits au programme de la PFE en Alberta et en Colombie-Britannique n'étaient pas déclarés et que, dans

certains de ces cas, les versements de la PFE pouvaient continuer jusqu'au moment où l'enfant aurait atteint l'âge de 18 ans. La Direction a alors accru ses efforts visant à sensibiliser les clients au sujet de leur obligation d'informer Revenu Canada de tout décès d'enfant. Aucune étude de suivi n'a été effectuée pour déterminer l'incidence de ces efforts.

12.51 En 1997, on a créé la Section de la validation et des contrôles afin de traiter les renseignements incomplets et contradictoires. Revenu Canada a élaboré une stratégie de trois ans en matière d'assurance de la qualité et d'observation. En outre, il a établi une base de données détaillée afin de cibler les fichiers devant faire l'objet d'un examen à partir de la probabilité de paiements erronés et de pertes monétaires.

12.52 La stratégie d'assurance de la qualité et d'observation comportait des plans visant à prélever séparément des échantillons statistiquement valides de fichiers afin de déterminer les niveaux d'observation de la loi ainsi que les causes et les montants des trop-payés ou des moins-payés. Un échantillon aléatoire de fichiers a été tiré en 2000. Les fichiers qui avaient fait récemment l'objet d'un examen ont été rejetés à la sélection. Les résultats préliminaires pour le reste des fichiers indiquent que 68,4 p. 100 d'entre eux n'ont nécessité aucune correction, 7,6 p. 100 ont été corrigés relativement à l'état matrimonial ou à l'admissibilité des enfants, 6,7 p. 100 font toujours l'objet d'un examen et 17,3 p. 100 n'ont pu être vérifiés du fait que le bénéficiaire n'avait fourni aucune réponse.

12.53 En 2000-2001, la Section de la validation et des contrôles a corrigé 27,8 p. 100 des fichiers ciblés qu'elle avait passés en revue. Dans le cas de certaines corrections liées à un problème informatique interne touchant la reconnaissance de l'état matrimonial, la direction a estimé que les trop-payés au titre de la PFE/PFCE ont pu atteindre chaque année depuis 1993 la somme de 1,5 million de dollars, à laquelle il faut ajouter des trop-payés supplémentaires à l'échelle provinciale et relativement au crédit pour TPS. Beaucoup d'autres fichiers du répertoire doivent encore faire l'objet d'une correction.

12.54 La Section de la validation et des contrôles n'a pas quantifié la valeur totale des trop-payés, des moins-payés et des pertes potentielles de recettes fiscales qu'elle a décelés par suite de son travail. Elle n'a pas non plus effectué de projection des résultats qu'elle a obtenus à partir de son échantillon aléatoire en vue de fournir une évaluation d'ensemble du degré d'inexactitude que l'on trouve dans la base de données. La direction considère qu'un système de gestion de projet en ligne pourrait, dans l'avenir, fournir ce type de renseignements.

Tendances incertaines touchant les trop-payés de prestations

12.55 En 1996, nous avions noté que le Ministère ne faisait que commencer à analyser les trop-payés relativement au programme de la PFE, et qu'il ne disposait d'aucune information lui permettant de dépister les trop-payés au titre du crédit pour TPS. Nous lui avions recommandé d'élaborer des

systèmes améliorés pour assurer le contrôle et la perception des trop-payés connus.

12.56 En 1996, la direction a indiqué que les trop-payés au titre de la PFE s'élevaient à 69 millions de dollars. Toutefois, en mars 2000, l'ADRC s'est rendu compte qu'une erreur de programmation existait depuis 1993, et que le montant à recevoir pourrait s'élever à 122 millions de dollars. La direction nous a également informés qu'au mois d'avril 2001, les montants à recevoir au titre de la PFCE s'élevaient à 116 millions de dollars. L'ampleur de l'erreur non décelée et le délai qui a précédé cette détection soulèvent des préoccupations permanentes quant à l'étendue de la surveillance des paiements en trop.

12.57 La Direction n'a effectué aucune analyse sur les trop-payés relatifs au crédit pour TPS, même si l'on a estimé que ceux-ci s'élevaient à 20 millions de dollars en 1996. Jusqu'à récemment, les trop-payés au titre du crédit pour TPS ont été transférés au système comptable des particuliers, où ils ne pouvaient pas être identifiés séparément. Depuis juillet 2001, les trop-payés font l'objet d'un dépistage distinct.

12.58 Malgré les faiblesses susmentionnées, la Direction a pris certaines mesures constructives visant à réduire les trop-payés. Parmi celles-ci, mentionnons la diminution du nombre des paiements d'urgence que l'on verse en attendant de recevoir et de traiter les déclarations de revenus, la compensation automatique des trop-payés au titre de la PFCE par des remboursements d'impôt, et le transfert automatique des dettes au système de recouvrement, ce qui entraîne des mesures de recouvrement plus efficaces.

Une norme de service publiée relativement au traitement des demandes est maintenant en vigueur

12.59 En 1996, nous avions signalé des arriérés de travail dans le traitement des demandes de PFE ainsi qu'un accès difficile aux lignes téléphoniques. Les responsables du Programme nous avaient informés que les demandeurs pouvaient s'attendre à un délai de deux à trois mois avant de recevoir un chèque, à partir du moment où leur demande avait été reçue par l'ADRC. De plus, 90 p. 100 des utilisateurs de lignes téléphoniques pour les demandes de prestations recevaient un signal de tonalité « occupé ». Nous avions recommandé d'établir des normes de service pour les programmes de prestations ainsi que la déclaration du rendement en rapport avec l'atteinte de ces normes.

12.60 Depuis notre rapport, l'Agence a publié une norme de service en ce qui touche le temps de traitement des demandes. Elle stipule qu'un paiement au titre de la PFCE, ou une explication quant à la raison pour laquelle aucun paiement ne sera prochainement envoyé, sera émis avant la fin du deuxième mois suivant le mois de réception d'une demande remplie. Cette norme a été atteinte dans 90 p. 100 des cas en 1999 et dans 98 p. 100 des cas en 2000. La Direction nous a informés que des normes supplémentaires en matière de service sont actuellement élaborées.

12.61 L'accès aux lignes téléphoniques s'est amélioré depuis 1996 avec l'introduction de systèmes de messagerie et de centres d'appels utilisant des systèmes interactifs de réponse vocale. Les demandeurs reçoivent maintenant un signal de tonalité « occupé » dans seulement 62 p. 100 des cas. Des améliorations supplémentaires touchant l'accessibilité devraient découler de la récente mise en place à l'échelle nationale de l'acheminement du trafic des appels relatifs à la PFCE et au crédit pour TPS.

Le ministère des Finances n'a pas officiellement évalué les programmes de la PFCE et du crédit pour TPS

12.62 Même si la Prestation fiscale pour enfants est entrée en vigueur en 1993, et le crédit pour TPS en 1990, nous avions noté il y a cinq ans que le rendement d'aucun de ces deux programmes n'avait été évalué par rapport aux objectifs qui leur avaient été fixés. Lorsque la PFE a été remplacée par la Prestation fiscale canadienne pour enfants et par l'initiative conjointe fédérale/provinciale/territoriale de la Prestation nationale pour enfants, les trois partenaires se sont engagés à surveiller et à évaluer sur une base permanente la Prestation nationale pour enfants.

12.63 Depuis lors, des rapports d'étape sur la Prestation nationale pour enfants ont été publiés pour 1999 et pour 2000. Ces rapports ont examiné les changements qui ont touché durant une période donnée une série d'indicateurs, notamment le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté au Canada ainsi que le nombre de familles qui cessent de recevoir des prestations d'aide sociale pour gagner un revenu d'emploi. Toutefois, on en arrive à la conclusion qu'il est difficile de déterminer à quel point ces changements peuvent être attribués à la Prestation nationale pour enfants. On ne peut le déterminer qu'en effectuant une évaluation détaillée. On prévoit maintenant qu'une telle évaluation sera terminée au printemps 2002. Elle comprendra une évaluation des prestations fédérales pour enfants ainsi que des contributions apportées par les provinces et les territoires.

12.64 Le ministère des Finances n'a pas encore effectué une évaluation officielle du programme du crédit pour TPS afin de s'assurer qu'il atteint l'objectif qui lui a été fixé.

Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Le traitement des revendications du statut de réfugié (1997, chapitre 25)

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : John Hitchinson

Contexte

12.65 Dans notre chapitre de 1997, nous avions conclu qu'une révision majeure du processus de reconnaissance du statut de réfugié s'avérait nécessaire. Le processus n'accordait pas rapidement la protection du Canada aux revendicateurs qui en avaient vraiment besoin et il ne dissuadait pas les personnes qui ne méritaient pas ou qui ne requéraient pas la protection du Canada, de revendiquer le statut de réfugié.

12.66 Depuis, le gouvernement a introduit une nouvelle législation sur l'immigration et la détermination du statut de réfugié. La Chambre des communes a adopté le projet de loi C-11, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, le 13 juin 2001. Au moment de notre suivi, le Sénat examinait le projet de loi.

Objet du suivi

12.67 Nous avons évalué les progrès à l'égard des recommandations formulées dans notre chapitre de 1997, notamment en ce qui concerne les trois principales étapes du processus de reconnaissance du statut de réfugié : la réception des revendications du statut de réfugié, la détermination du statut de réfugié et le traitement des dossiers des revendicateurs non reconnus. Nos observations sont fondées sur des entrevues avec des fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada et des représentants de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ainsi que sur l'examen des documents qui nous ont été fournis.

Conclusion

12.68 Les progrès liés à la réception des revendications du statut de réfugié et au traitement des dossiers des revendicateurs non reconnus ne pourront être pleinement évalués que lorsque la législation proposée sera adoptée et que la réglementation connexe sera en vigueur. Toutefois, nous constatons que Citoyenneté et Immigration Canada et que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié prennent des mesures pour régler les questions que nous avions soulevées.

12.69 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a donné suite de façon satisfaisante à la plupart des recommandations liées à la reconnaissance du statut de réfugié. Cependant, Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas été en mesure de fournir de l'information sur les renvois hors du pays des revendicateurs non reconnus, laquelle aurait pu indiquer si ses processus étaient plus efficaces. En effet, le Ministère travaille encore à l'élaboration d'un système national de gestion des cas qui permettra de régler

cette question. Les deux organisations doivent toujours améliorer l'information qu'ils communiquent au Parlement.

Observations

Réception des revendications du statut de réfugié

12.70 En 1997, nous avions recommandé que Citoyenneté et Immigration Canada revoie les mécanismes utilisés pour l'application des critères de recevabilité prévus dans la *Loi sur l'immigration*. En vertu du projet de loi C-11, la décision sur la recevabilité doit être prise dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la demande, sinon celle-ci est automatiquement renvoyée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le Ministère travaille présentement à un projet de mise en œuvre d'un nouveau processus de sélection. Nous ne pourrons évaluer les progrès réalisés à l'égard de cette recommandation tant que la législation proposée ne sera pas en vigueur et que le projet ne sera pas terminé.

12.71 Nous avions également recommandé que Citoyenneté et Immigration Canada et que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié unissent leurs efforts dans le but d'établir une stratégie commune pour s'assurer que toutes les informations pertinentes au traitement des revendications du statut de réfugié sont recueillies en temps opportun. Nous croyons que le Ministère et la Commission ont fait des progrès satisfaisants afin d'accroître leur coopération mutuelle. L'Entente cadre administrative conclue entre le Ministère et la Commission a été suivie d'ententes sur l'échange d'information et la coordination des priorités.

12.72 En 1997, nous avions constaté que la majorité des personnes qui revendiquaient le statut de réfugié aux points d'entrée au Canada arrivaient d'un pays autre que celui dans lequel elles faisaient possiblement l'objet de persécution. Nous avions également constaté que la disposition législative du « tiers pays sûr » visant à protéger le système contre l'afflux de revendicateurs qui n'avaient pas besoin de la protection du Canada n'avait jamais été appliquée. La législation proposée maintient cette disposition. Les négociations avec les États-Unis en vue de l'appliquer ont été suspendues en décembre 1997. Depuis, aucune négociation officielle à cet égard n'a été entamée.

Sélection des commissaires

12.73 Nous avions recommandé que le gouvernement s'assure que le processus de sélection des commissaires donne davantage l'assurance que les nominations ou les reconductions de mandat à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sont fondées sur les qualifications nécessaires pour répondre à la complexité et à l'importance de la tâche. En 1997, le Ministre avait demandé que le comité consultatif créé en 1995 pour faciliter la sélection des commissaires recommande la mise en place de mécanismes afin d'améliorer le processus.

12.74 Le Comité consultatif ministériel a conçu des outils de sélection pour évaluer les candidats en fonction des critères établis. Le Comité a tenu cinq réunions en 2000 afin de recommander des candidats au Ministre et

deux autres réunions avant la fin de juin 2001. Entre janvier 2000 et juin 2001, la Commission a reçu les demandes de plus de 300 candidats pour des postes de commissaires. Le Comité a recommandé 115 candidats au Ministre, et 33 ont été nommés à la Commission.

12.75 En 1999, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a mis en œuvre un nouveau programme d'évaluation du rendement des commissaires. L'un des objectifs de ce programme est de fournir une assise à la reconduction du mandat des commissaires au sein de la Commission. Les recommandations pour les reconductions de mandats n'incombent plus au Comité consultatif ministériel, mais au comité d'examen du rendement de la Commission. Le comité d'examen contribue au processus de reconduction des mandats en surveillant le processus d'évaluation. Ce processus prévoit, à la fin du mandat d'un commissaire, la présentation d'un rapport au Ministre pour le conseiller sur la reconduction du mandat.

12.76 Nous avons constaté que le taux de roulement des commissaires a diminué depuis 1997. Il était de 9,4 p. 100 en 2000, par rapport à 20,9 p. 100 en 1997. Les nouveaux commissaires sont généralement nommés pour une période de deux ans, et la Commission cherche à reconduire leur mandat pour une période de cinq ans. En avril 2001, il y avait 196 commissaires et 19 postes vacants. C'est une amélioration par rapport à 1997 où il y avait 28 postes vacants.

12.77 Comme l'indique la pièce 12.2, le nombre de revendications du statut de réfugié reçues par Citoyenneté et Immigration Canada a augmenté au cours des dernières années. La direction du Ministère a également confirmé cette tendance pour l'exercice en cours. De plus, le registre des cas prend de l'ampleur à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Commission n'a peut-être pas l'effectif supplémentaire nécessaire pour faire face au nombre croissant de cas, et cela continue à nous préoccuper.

Prise de décisions éclairées

12.78 En 1997, nous avions constaté que l'information fournie aux commissaires ne favorisait pas toujours la prise de décisions éclairées et équitables. Le Ministère et la Commission ont pris un certain nombre de

Pièce 12.2 Données statistiques sur les revendications

Revendications reçues par Citoyenneté et Immigration Canada	23 999	24 808	26 245	32 232	40 326
Revendications renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié	23 546	23 444	25 198	31 011	35 111
Revendications finalisées à la Commission	23 251	25 099	30 034	27 771	29 893
Registre des cas à la Commission	29 319	27 664	22 828	26 068	31 286

Source : Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

deux autres réunions avant la fin de juin 2001. Entre janvier 2000 et juin 2001, la Commission a reçu les demandes de plus de 300 candidats pour des postes de commissaires. Le Comité a recommandé 115 candidats au Ministre, et 33 ont été nommés à la Commission.

12.75 En 1999, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a mis en œuvre un nouveau programme d'évaluation du rendement des commissaires. L'un des objectifs de ce programme est de fournir une assise à la reconduction du mandat des commissaires au sein de la Commission. Les recommandations pour les reconductions de mandats n'incombent plus au Comité consultatif ministériel, mais au comité d'examen du rendement de la Commission. Le comité d'examen contribue au processus de reconduction des mandats en surveillant le processus d'évaluation. Ce processus prévoit, à la fin du mandat d'un commissaire, la présentation d'un rapport au Ministre pour le conseiller sur la reconduction du mandat.

12.76 Nous avons constaté que le taux de roulement des commissaires a diminué depuis 1997. Il était de 9,4 p. 100 en 2000, par rapport à 20,9 p. 100 en 1997. Les nouveaux commissaires sont généralement nommés pour une période de deux ans, et la Commission cherche à reconduire leur mandat pour une période de cinq ans. En avril 2001, il y avait 196 commissaires et 19 postes vacants. C'est une amélioration par rapport à 1997 où il y avait 28 postes vacants.

12.77 Comme l'indique la pièce 12.2, le nombre de revendications du statut de réfugié reçues par Citoyenneté et Immigration Canada a augmenté au cours des dernières années. La direction du Ministère a également confirmé cette tendance pour l'exercice en cours. De plus, le registre des cas prend de l'ampleur à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Commission n'a peut-être pas l'effectif supplémentaire nécessaire pour faire face au nombre croissant de cas, et cela continue à nous préoccuper.

Prise de décisions éclairées

12.78 En 1997, nous avions constaté que l'information fournie aux commissaires ne favorisait pas toujours la prise de décisions éclairées et équitables. Le Ministère et la Commission ont pris un certain nombre de

Pièce 12.2 Données statistiques sur les revendications

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Revendications reçues par Citoyenneté et Immigration Canada	23 999	24 808	26 245	32 232	40 326
Revendications renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié	23 546	23 444	25 198	31 011	35 111
Revendications finalisées à la Commission	23 251	25 099	30 034	27 771	29 893
Registre des cas à la Commission	29 319	27 664	22 828	26 068	31 286

Source : Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

mesures pour régler cette question. En 1998-1999, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a mis en œuvre le Programme national d'apprentissage et a adapté les programmes de formation pour les nouveaux commissaires et les commissaires expérimentés. Depuis la mise en œuvre du cadre, 24 nouveaux commissaires et 22 autres commissaires expérimentés ont reçu une formation. La Commission a organisé des séances d'analyse des questions en 2000 et en 2001 pour améliorer la qualité des décisions en favorisant un traitement plus uniforme des cas semblables. D'autres séances sont prévues pour l'année à venir.

12.79 La Commission a créé des réseaux nationaux d'équipes géographiques établis dans les six principales régions du monde où sont reçues des revendications du statut de réfugié. Ces réseaux ont pour but de faciliter l'échange d'information et de points de vue entre les commissaires, les agents chargés de la revendication et les recherchistes. La Commission produit également des analyses par pays des différences entre les taux d'acceptation des revendicateurs du même pays. La Commission a aussi instauré des échanges de commissaires entre les régions pour qu'ils se penchent sur les grandes différences entre les taux d'acceptation.

12.80 On a également obtenu des ressources supplémentaires pour créer une équipe responsable de l'assurance de la qualité. Même s'il faut concilier le besoin d'uniformité avec l'indépendance décisionnelle, le Ministère et la Commission peuvent chercher à recenser des secteurs où les décideurs peuvent adopter une approche systématique sans nuire à l'indépendance des décideurs.

Traitement des cas

12.81 En 1997, nous avions également noté qu'il n'existait pas de directives claires sur l'ordre de priorité de traitement des cas et que chacune des régions établissait ses propres priorités. Les formulaires de renseignements personnels étaient reçus en retard, et les remises et les ajournements constituaient une cause importante des délais à la Commission. Depuis, la Commission a entrepris un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la gestion des cas. Elle a conclu une entente de coordination des priorités avec Citoyenneté et Immigration Canada. Les remises et les ajournements ont diminué de 41 p. 100 depuis 1997-1998. En mars 2001, les formulaires de renseignements personnels étaient reçus 37 jours après la demande comparativement à 47 jours après la demande en 1997. Dans l'ensemble, le délai de traitement moyen est passé de 13 mois en 1996-1997 à 9,6 mois en 2000-2001. Toutefois, l'augmentation continue du nombre de demandes pourrait contribuer à rallonger les délais de traitement dans les années à venir. En outre, la Commission développe présentement un système de gestion des cas qu'elle compte mettre en œuvre au printemps 2002.

Climat organisationnel

12.82 En 1997, nous avions constaté que la plupart des commissaires et des agents chargés de la revendication avaient qualifié le climat de travail de négatif ou de variable. Depuis la vérification, la Commission de l'immigration

et du statut de réfugié a établi une vision, une mission et un énoncé de valeurs au sein de l'organisation. Le Programme national d'apprentissage intègre l'apprentissage des commissaires et des agents chargés des revendications. On encourage le travail d'équipe à l'échelle de l'organisation, et cette approche se reflète particulièrement dans les réseaux nationaux d'équipes géographiques.

Traitement des dossiers des revendicateurs non reconnus

12.83 Nous avions recommandé que Citoyenneté et Immigration Canada s'assure que l'évaluation des risques de retour s'inscrit dans les limites de l'objectif visé par la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié et qu'elle est effectuée de façon efficiente et en temps opportun. On élabore présentement un nouveau processus par suite du dépôt du projet de loi C-11. Par conséquent, nous n'avons pu évaluer les progrès réalisés à l'égard de cette recommandation.

12.84 Nous avions noté qu'il fallait faire preuve de plus de rigueur en ce qui concerne l'évaluation des demandes de résidence permanente présentées sur la foi de considérations humanitaires. En décembre 1999, Citoyenneté et Immigration Canada a publié une ligne directrice sur le traitement des demandes présentées pour des considérations humanitaires, et elle a dispensé de la formation au personnel. Un système de codage a été mis en place pour faire le suivi des demandes.

12.85 En 1997, nous avions constaté que le Ministère éprouvait beaucoup de difficultés à effectuer les renvois des revendicateurs non reconnus. Le Ministère continue à rechercher une approche concertée avec d'autres ministères et organismes afin d'accroître la coopération des pays pour qu'ils délivrent des documents de voyage à leurs citoyens et qu'ils acceptent que ceux-ci retournent dans leur pays. Jusqu'à maintenant, le Ministère a négocié des ententes bilatérales avec huit pays. Toutefois, les facteurs que nous avions observés en 1997 et qui nuisaient à l'exécution rapide des renvois, sont toujours présents.

12.86 Nous avions aussi constaté, en 1997, que le Ministère disposait d'informations insuffisantes pour gérer adéquatement les renvois. Le Système national de gestion des cas, base de données centralisée qui fournit de l'information pour la gestion et le suivi des cas aux fins de l'application de la loi, est présentement utilisé dans les bureaux de l'Atlantique, de Montréal, de Toronto et de Vancouver. Toutefois, le système n'est pas encore offert à tous les bureaux du pays. Par conséquent, le Ministère ne dispose toujours pas de l'information dont il aurait besoin pour déterminer si ses processus de renvoi sont devenus plus efficaces.

Information communiquée au Parlement

12.87 En 1997, les Budgets des dépenses qu'ont présentés au Parlement Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne fournissaient pas d'information pertinente et complète sur le traitement des revendications du statut de réfugié. Notre examen du *Rapport sur le rendement* de 1999-2000 du Ministère a relevé que celui-ci

devait encore mettre davantage l'accent sur les résultats des activités liées à la détermination du statut de réfugié. Le dernier rapport de la Commission, pour 1998-1999, démontrait que celle-ci devait rendre des comptes de façon plus précise sur ses réalisations quant à l'amélioration des décisions et quant à la promotion d'une plus grande uniformité dans le traitement de demandes semblables.

Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique et dans certains ministères (1998, chapitres 1 et 2)

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Kathryn Elliott

Contexte

12.88 En 1998, nous avions publié deux chapitres portant sur la réduction des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique fédérale. Ces chapitres rendaient compte de notre vérification des programmes d'encouragement au départ approuvés par le gouvernement. Dans le chapitre premier, nous examinions le rôle des organismes centraux dans l'application des réductions à l'échelle de l'administration fédérale. Le chapitre 2 traitait de la façon dont certains ministères avaient effectué les réductions.

12.89 **La réduction des dépenses.** Lors de notre vérification de 1998, nous avions évalué la mesure dans laquelle les objectifs annoncés en matière de réduction des dépenses et des effectifs avaient été atteints ou le seraient probablement. Nous avions conclu dans le chapitre premier que le gouvernement atteindrait vraisemblablement les objectifs de l'Examen des programmes en matière de réduction des dépenses.

12.90 **Les économies.** Nous avions évalué la mesure dans laquelle le coût de la réduction des effectifs et les initiatives avaient donné lieu à des économies. Dans le chapitre premier, nous avions conclu qu'il nous était impossible d'évaluer avec précision à quel point les programmes d'encouragement au départ avaient contribué à la réalisation d'économies. Nous avions mis en relief les difficultés de regrouper et de rapprocher l'information sur la réduction des effectifs et sur les coûts associés aux programmes d'encouragement au départ, cette information provenant de diverses sources. Nous avions également discuté de quelques aspects liés à la conception et l'application du critère de rentabilité, appelé la « récupération », qui s'apparente quelque peu au concept de « rendement de l'investissement ».

12.91 **Recommandation.** Nous avions recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de déterminer, de concert avec les ministères, les coûts finals des réductions d'effectifs et les réductions définitives des dépenses salariales et de veiller à ce que le Parlement en soit dûment informé.

12.92 **Réponse.** Le Comité permanent des comptes publics était d'accord avec nos constatations. Au terme de l'Examen des programmes, le président du Conseil du Trésor s'est engagé à soumettre au Parlement un rapport détaillé l'informant des coûts finaux de la réduction des effectifs et des dépenses salariales.

Objet du suivi

12.93 Lors de notre suivi, nous nous sommes attachés à vérifier la mise en œuvre de la recommandation susmentionnée. Nous avons examiné les dossiers que le Secrétariat du Conseil du Trésor a utilisés pour étayer son

rapport final et nous avons eu des discussions avec les représentants du Secrétariat. Nous avons exclu de notre suivi la portion de la recommandation qui s'applique aux ministères.

Conclusion

12.94 Au printemps 2001, le Secrétariat nous a présenté une ébauche de rapport portant sur les coûts et les réductions des dépenses liés aux divers programmes d'encouragement au départ. À l'automne 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a déposé ce rapport auprès du Comité des comptes publics.

12.95 À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor livre au Comité des comptes publics un rapport crédible quant au nombre de bénéficiaires et aux paiements forfaitaires. Cependant, il s'avère encore difficile d'évaluer dans quelle mesure ces paiements forfaitaires ont contribué à des économies permanentes.

Observations

Les économies, une question de point de vue

12.96 Dans son rapport au Comité des comptes publics, le Secrétariat du Conseil du Trésor indique qu'environ 60 000 bénéficiaires des programmes d'encouragement à la retraite ont quitté le secteur public fédéral au cours de la période visée (1995-1996 à 1998-1999). De ce nombre de bénéficiaires, environ 44 000 employés provenaient de la fonction publique fédérale.

12.97 Le Secrétariat indique que le coût total des programmes d'encouragement au départ s'élevait à 4,2 milliards de dollars. Il déclare des économies salariales permanentes de 3 milliards de dollars depuis 1999. En 1998, lorsque nous avions tenté d'évaluer à quel point les mesures d'encouragement au départ avaient contribué à la réalisation d'économies, nous avions constaté les difficultés suivantes :

- la difficulté à assurer le suivi des dépenses sur une période de quatre années pendant lesquelles la base des dépenses avait changé considérablement ;
- la difficulté liée aux imperfections de la conception, de l'application, et à la manière de rendre compte de la méthode de calcul du critère de rentabilité.

12.98 Dans son rapport au Comité des comptes publics, le Secrétariat du Conseil du Trésor maintient son point de vue selon lequel les économies continueront de s'accumuler à l'avenir. À notre avis, comme nous l'avions fait remarquer en 1998, les estimations du Secrétariat ne permettent pas de saisir l'ensemble des économies nettes. Toutefois, les faiblesses des systèmes et les changements dans les programmes gouvernementaux rendent encore plus difficile l'amélioration de ces estimations.

Ministère des Finances — Mesurer l'efficacité et en rendre compte (1998, chapitre 8)

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Barry Leighton

Contexte

12.99 En 1998, nous avions examiné dans quelle mesure le ministère des Finances avait évalué l'efficacité et communiqué les résultats obtenus par rapport à ses objectifs dans les secteurs où il exerçait des responsabilités directes en matière de politiques et de programmes. Nous avions aussi examiné dans quelle mesure le Ministère disposait de la capacité, des structures et des procédures pour bien évaluer l'efficacité de ses politiques, programmes et opérations.

12.100 Nous avions alors constaté qu'il y avait manque de clarté dans l'information fournie régulièrement au Parlement sur les responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes. Nous avions noté que des améliorations s'imposaient en ce qui concerne la présentation au Parlement d'énoncés clairs des objectifs des politiques et programmes et des résultats obtenus par rapport à ceux-ci. Nous avions conclu que les pratiques d'évaluation de l'efficacité du Ministère n'étaient pas étroitement intégrées à son processus de gestion et que cela ne donnait lieu qu'à une couverture partielle des programmes.

Objet du suivi

12.101 Au cours de notre suivi, nous avons passé en revue les rapports du Ministère sur les mesures qu'il a prises pour donner suite à nos observations et recommandations. Entre autres mesures, il a préparé un plan d'action à la demande du Comité des comptes publics. Nous avons également mené des entrevues et examiné les documents pertinents.

Conclusion

12.102 Le ministère des Finances a apporté certaines améliorations, notamment en communiquant une meilleure information sur ses responsabilités au Parlement et des précisions sur les objectifs de ses politiques et programmes. Nous avons constaté d'importantes améliorations dans l'information que fournit le Ministère sur les objectifs et les résultats des dépenses fiscales. En revanche, le Ministère a fait peu de progrès quant à l'amélioration de la mesure de l'efficacité et de l'information communiquée sur d'autres secteurs de responsabilités. Le Ministère doit améliorer l'information qu'il soumet au Parlement sur l'efficacité de bon nombre de ses programmes et politiques.

12.103 Le Ministère a créé récemment un comité de la vérification interne et de l'évaluation et il a chargé un directeur de cette fonction. Les autres initiatives visant à accroître sa capacité de mesurer l'efficacité en sont encore aux premières étapes. De surcroît, l'intégration de la mesure de l'efficacité dans la planification générale du Ministère n'est pas encore parachevée.

Observations

La reddition de comptes au Parlement

12.104 Les responsabilités en matière de communication de l'information au Parlement. En 1998, nous avions recommandé que le Ministère veille à ce que l'information qu'il fournit régulièrement au Parlement désigne, de manière claire et cohérente, ses propres responsabilités, les ministères et organismes avec lesquels il partage des responsabilités, et la façon dont ces responsabilités sont partagées.

12.105 Notre suivi nous a permis de constater que le Ministère a fait certains progrès en désignant clairement ses propres responsabilités dans les documents publics. Plus particulièrement, en 1998, nous avions noté que les énoncés sur le rôle du Ministère n'étaient pas clairs quant au Régime de pensions du Canada (RPC) et quant au cadre de réglementation du secteur des services financiers. Notre suivi a relevé que, dans les deux cas, le Ministère a précisé son rôle tant dans ses rapports sur les plans et les priorités que dans ses rapports sur le rendement.

12.106 Lorsque le Ministère partage des responsabilités en matière de politiques et programmes avec d'autres ministères et organismes, il arrive souvent que ces documents publics clés ne mentionnent pas les autres organisations concernées ni la façon dont les responsabilités sont partagées. Nous avons noté dans ces documents peu de renvois aux sources d'information supplémentaire sur les programmes et les politiques.

12.107 L'information sur les objectifs fournie au Parlement. En 1998, nous avions recommandé que le Ministère fournisse au Parlement des énoncés d'objectifs clairs et cohérents pour toute la gamme de ses responsabilités liées à ses politiques et programmes. Notre suivi nous a permis de constater que le Ministère a fait certains progrès en présentant des énoncés clairs de ses objectifs et ces énoncés étaient cohérents dans divers documents publics. Il reste encore du travail à faire pour que les objectifs reflètent les buts généraux des programmes plutôt que les extrants opérationnels ou les activités réalisées.

12.108 Nous avons fait le suivi de trois secteurs pour lesquels les objectifs n'étaient pas énoncés de façon claire et cohérente en 1998. Notre analyse des documents publics, y compris les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement, a relevé certaines améliorations dans les énoncés d'objectifs à l'égard de la politique en matière de commerce international et d'investissements, du RPC et du cadre de réglementation du secteur des services financiers. Cependant, les objectifs énoncés de ces programmes mettent généralement l'accent sur les extrants opérationnels ou les activités réalisées plutôt que sur les buts des politiques ou des programmes. Nous avons constaté dans les documents publics des améliorations quant à la cohérence des objectifs.

12.109 La communication au Parlement d'information sur l'efficacité. En 1998, nous avions constaté des lacunes importantes dans l'information communiquée sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs. Dans la plupart des cas, l'information communiquée était centrée sur des secteurs

F9

précis d'activités opérationnelles ou de programmes, mais ne renseignait pas sur l'atteinte des objectifs. Nous avions recommandé que le Ministère revoie la priorité qu'il accorde à la reddition de comptes au Parlement sur l'efficacité de ses politiques et programmes et qu'il prenne des mesures pour combler les lacunes que nous avions cernées.

12.110 Comme dans notre vérification antérieure, nous avons constaté que l'information fournie par le Ministère sur le Programme du service de la dette est celle qui est la plus riche d'enseignement quant à l'efficacité du Programme. En outre, dans les documents clés, le Ministère renvoie à des sources d'information supplémentaire pour ce programme. Comme en 1998, nous avons constaté qu'il y avait absence de mesures du rendement du Canada. De telles mesures permettraient de faire des comparaisons avec d'autres marchés financiers hautement développés. Dans notre rapport de 2000, « Ministère des Finances — La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever », nous avions observé que le Ministère devait établir un éventail plus complet de mesures du rendement afin d'avoir une base solide pour déterminer à quel point le programme atteint ses objectifs. Le Ministère indique qu'il s'occupe de régler ces questions comme il est mentionné dans son rapport sur la gestion de la dette de 1999-2000. Pour ce qui est des autres secteurs de politiques et de programmes, nous avons constaté peu d'améliorations dans l'information communiquée sur l'efficacité.

12.111 L'information sur les objectifs et les résultats des dépenses fiscales. En 1998, nous avions fait les recommandations suivantes au Ministère : définir des cibles claires pour chaque dépense fiscale en fonction de sa contribution à l'atteinte d'objectifs économiques, sociaux ou autres; communiquer de l'information sur les objectifs au Parlement dans le rapport annuel sur les dépenses fiscales; présenter un résumé de l'information sur l'efficacité dans le rapport annuel sur les dépenses fiscales, lorsque cette information est disponible; établir le calendrier de publication du rapport annuel sur les dépenses fiscales, qui compléterait le cycle de gestion des dépenses.

12.112 Notre suivi nous a permis de constater que le Ministère a fait des progrès considérables pour donner suite à cette recommandation. Dès le rapport annuel sur les dépenses fiscales suivant, en 1998, le Ministère a précisé les énoncés d'objectifs de chaque dépense fiscale. Notre examen des dispositions relatives aux dépenses fiscales, que nous avions déjà examinées en 1998, a relevé que les objectifs de la plupart d'entre elles sont maintenant énoncés clairement. De plus, les rapports sur les dépenses fiscales comprennent de l'information sommaire sur l'efficacité des dépenses évaluées. Nous avons noté que, depuis notre dernière évaluation, seulement trois dépenses fiscales ont été évaluées.

12.113 En 1998, le Ministère était d'accord avec notre recommandation d'établir un calendrier régulier pour la publication du rapport annuel sur les dépenses fiscales, qui compléterait le cycle de gestion des dépenses. Pour ce qui est des quatre derniers rapports, deux ont été publiés en juillet, un l'a été en juin et l'autre en septembre. Le Ministère nous a informés que ses travaux

ultérieurs dans ce secteur l'ont amené à conclure qu'il n'était pas possible de publier le rapport au début du printemps, car certaines données sur les dépenses fiscales ne sont pas disponibles avant décembre. En outre, il a affirmé que d'autres données sur les projections reposent sur des variables économiques qui sont disponibles peu avant le budget de février. De plus, comme la date du dépôt du Budget et des mises à jour économiques fluctue, ainsi en est-il de la date de publication du rapport.

12.114 Les processus d'examen législatif. En 1998, nous avions examiné l'information sur l'efficacité qui était disponible pour trois secteurs qui font l'objet d'un examen législatif. Notre évaluation avait confirmé que même si les examens législatifs comportaient beaucoup de points forts, ils devaient être complétés par des processus précis de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes. Notre examen subséquent de ces trois secteurs a relevé qu'un seul de ceux-ci a produit régulièrement de l'information officielle sur l'efficacité. Il faut faire davantage pour que soit produite régulièrement l'information sur l'efficacité, en plus des examens législatifs.

Capacité de mesure de l'efficacité et planification ministérielle

12.115 L'intégration de la mesure de l'efficacité dans la planification générale du Ministère. En 1998, nous avions recommandé que le Ministère veille à ce qu'il existe des liens clairs entre son processus de planification générale et sa fonction de mesure de l'efficacité. Notre suivi nous a permis de constater que le Ministère a pris des mesures pour donner suite à cette recommandation, mais qu'il n'en est qu'aux premières étapes. En 2001, le Ministère a créé le Comité de la vérification interne et de l'évaluation, qui est composé du sous-ministre et de quatre sous-ministres adjoints. Ce comité est chargé notamment de veiller à ce que les résultats des vérifications internes et des évaluations soient intégrés aux processus d'établissement des priorités, à la planification et à la prise de décisions du Ministère. Le comité doit approuver les plans d'action de la direction en réponse aux rapports de vérification et d'évaluation. Il prévoit se réunir trois ou quatre fois par année et également au besoin.

12.116 La méthode adoptée par le Ministère pour mesurer l'efficacité. En 1998, nous nous sommes dits préoccupés au sujet de la capacité du Ministère de s'acquitter de ses responsabilités en matière de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes. Nous avions recommandé au Ministère qu'il veille à ce que sa méthode de mesure de l'efficacité lui permette de remplir son obligation de rendre compte de ses résultats au Parlement.

12.117 Le Ministère a déployé peu d'efforts pour renforcer sa capacité de mesure de l'efficacité. En 2001, il a créé le poste de directeur de la vérification interne et de l'évaluation dont les responsabilités consistent à coordonner et à faciliter les activités d'évaluation dans tout le Ministère. À l'heure actuelle, le Ministère élabore un plan pour l'exécution des travaux d'évaluation, qu'il compte terminer d'ici la fin de 2001. Le nombre d'employés affectés spécifiquement aux travaux de mesure de l'efficacité est demeuré stable depuis notre vérification de 1998. Seule la Direction de la politique de l'impôt dispose d'un personnel chargé de l'évaluation et possède son propre plan de

travail. Quant aux autres directions, comme elles n'ont pas de personnel affecté à l'évaluation, elles mesurent l'efficacité au gré des circonstances et utilisent surtout des ressources contractuelles.

Affaires indiennes et du Nord Canada — Revendications territoriales globales (1998, chapitre 14)

Vérificatrice générale adjointe: Maria Barrados
Directeur principal: Joe Martire

Contexte

12.118 L'ampleur des revendications des Autochtones touchant les terres et les ressources est illustrée à la pièce 12.3. Selon la Politique des revendications territoriales globales qu'a adoptée le gouvernement en 1986, les ententes de règlement visent à apporter certitude et précision quant aux droits de propriété et d'utilisation des terres et des ressources.

12.119 Les ententes de règlement des revendications sont généralement considérées comme des traités modernes. Elles couvrent une grande variété de sujets tels que le titre de propriété de certaines terres, les droits d'exploitation de la faune, la participation à la gestion des terres et des ressources, le développement économique et l'autonomie gouvernementale. Au mois de juillet 2001, 14 revendications avaient été réglées, il reste donc encore 71 cas à différentes étapes du processus de négociation, dont 51 visant des terres de la Colombie-Britannique. Cependant, ce ne sont pas tous les groupes autochtones ayant des revendications territoriales non réglées qui participent au processus établi de traité. Ainsi, en Colombie-Britannique, 70 bandes ne se sont pas encore jointes au processus.

12.120 Les 14 revendications réglées touchent environ 62 000 Autochtones et leur accordent la pleine propriété sur près d'un demi million de kilomètres carrés de terres, une indemnisation financière d'une valeur d'environ 2 milliards de dollars et d'autres considérations. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) prévoit dépenser près de 340 millions de dollars en 2001-2002 pour négocier et mettre en œuvre des ententes sur les revendications globales.

12.121 En septembre 1998, nous avions présenté un rapport au Parlement sur le règlement des revendications territoriales globales, sur la mise en œuvre des ententes et sur l'établissement des rapports à ce sujet. La vérification a montré que le règlement des revendications territoriales globales constituait un grand défi pour tous les intervenants et a soulevé un certain nombre de questions importantes qu'il fallait régler. Plus particulièrement, nos observations et nos recommandations portaient sur les mesures suivantes :

- Favoriser l'établissement d'une certitude en répondant aux attentes différentes quant aux droits, à la capacité et à la mise en œuvre des ententes sur les revendications.
- Accélérer le processus de traité et faire preuve d'une rigueur appropriée dans l'établissement de la nature et de la valeur des biens à inclure dans les règlements.
- Renforcer les plans de mise en œuvre, améliorer les rapports et effectuer des évaluations des effets des règlements.

- Établir des rapports sur les coûts complets de la conclusion et de la mise en œuvre des ententes et les comparer aux coûts des budgets correspondants.

12.122 Les comités permanents des affaires autochtones et des comptes publics ont tenu des audiences en octobre et novembre 1998 sur les résultats de la vérification et ont maintenu nos recommandations. En particulier, le Comité permanent des comptes publics a insisté sur la nécessité de recueillir de l'information sur les résultats obtenus et les coûts complets.

Pièce 12.3 Traités et revendications territoriales globales au Canada

Objet du suivi

12.123 Au cours de notre vérification de 1998, nous avons examiné quatre ententes de règlement des revendications conclues entre 1984 et 1993 et plusieurs aspects de leur mise en œuvre. Nous avions également discuté avec la Commission des traités de la Colombie-Britannique au sujet de questions l'intéressant.

12.124 Deux revendications ont été réglées depuis la vérification de 1998 : le traité avec les Nisga'a en Colombie-Britannique et l'entente avec les Tr'ondek Hwech'in au Yukon. Nous n'avons pas examiné ces ententes en détail dans le cadre de nos activités de suivi. Nous avons discuté avec les représentants du Ministère des progrès réalisés à l'égard des questions soulevées dans notre vérification de 1998. Nous avons aussi examiné des affirmations écrites et un échantillon de documents fournis par le Ministère.

Conclusion

12.125 Le Ministère prend des mesures pour répondre à la plupart de nos observations et recommandations. Cependant, il doit accélérer les efforts qu'il déploie pour évaluer la mise en œuvre des ententes, et pour en calculer et en communiquer les coûts réels de négociation et de mise en œuvre.

12.126 Nous avons également noté qu'il subsistait des questions fondamentales liées à l'approche actuelle de négociation des traités, soit la difficulté d'obtenir la certitude et le temps qu'il faut consacrer pour conclure des ententes. Les progrès dans ces domaines dépendent de la volonté politique, de la collaboration et de la bonne foi de toutes les parties en cause.

12.127 Atteindre la certitude par le règlement des revendications constitue toujours un défi de taille parce que les gouvernements et les groupes autochtones n'ont pas les mêmes attentes en ce qui concerne la forme et le but d'un traité. La lenteur du règlement des revendications coûte cher à toutes les parties, que ce soit sur le plan financier ou sur celui du développement économique. Par exemple, au 31 mars 2001, les prêts en cours aux Premières nations servant à financer leur participation aux négociations s'élevaient à environ 550 millions de dollars. Dans le cas de quelques Premières nations, leurs emprunts à cet égard équivalent à près de 50 p. 100 du montant prévu de leur indemnisation et, de ce fait, constituent un autre obstacle au règlement de leurs revendications. Dans *son Rapport sur les plans et les priorités* pour 2001-2002, le Ministère prévoit conclure jusqu'à 15 ententes définitives au cours des trois prochaines années.

Observations

L'atteinte de la certitude : un défi de taille

12.128 En 1998, nous avions indiqué que la certitude prenait un sens différent selon les parties et que de nombreux facteurs entraient en jeu dans l'établissement de cette certitude. Nous recommandions que le Ministère étudie davantage ces divergences dans les attentes des parties en ce qui concerne les droits, la capacité et la mise en œuvre, et ce, pour favoriser l'établissement d'une certitude quant aux droits de propriété et à l'utilisation des terres et des ressources.

12.129 Les différences fondamentales entre les buts de chaque partie dans le contexte des revendications territoriales sont reconnues depuis de nombreuses années déjà. Dans le rapport du groupe chargé d'étudier la politique des revendications territoriales globales (mieux connu sous le nom de Rapport Coolican) publié en 1985, on notait que le gouvernement fédéral voulait éteindre les droits et régler définitivement les revendications historiques. Les Autochtones, de leur côté, souhaitaient affirmer leurs droits ancestraux et se tailler une place unique dans la société canadienne pour le bénéfice des générations futures.

12.130 La politique des revendications territoriales globales du gouvernement de 1986 reconnaît que les groupes autochtones s'opposent à l'extinction de tous les droits ancestraux en échange des avantages que leur conféreraient les ententes. Dans le cadre de cette politique, il est possible d'examiner des solutions de rechange à l'extinction générale des droits, pourvu que l'on puisse établir une certitude quant aux terres et aux ressources.

12.131 En décembre 1997, dans l'affaire *Delgamuukw c. la Reine*, la Cour suprême déclarait que là où on pouvait établir le bien-fondé d'un titre de propriété aborigène, celui-ci conférait un droit exclusif d'occupation et d'utilisation des terres et que les gouvernements devaient procéder à de sérieuses consultations avant d'entreprendre des activités pouvant porter atteinte à ce titre. Ceux-ci devaient même parfois obtenir le consentement des Autochtones et leur verser un dédommagement. Ce jugement a eu pour effet d'accroître les attentes des Autochtones à propos de l'accès aux terres et aux ressources, de la reconnaissance du titre autochtone par le gouvernement, de la consultation et de l'indemnisation.

12.132 Dans sa réponse de 1997 au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, *Rassembler nos forces : Le plan d'action du gouvernement du Canada pour les questions autochtones*, le gouvernement du Canada s'engageait à discuter de sa politique et de son processus touchant les revendications globales avec ses partenaires autochtones, provinciaux et territoriaux afin de répondre aux préoccupations sur la politique en vigueur. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'Assemblée des Premières Nations (APN) ont alors tenu des discussions sur la politique.

12.133 Au mois de mai 2000, l'APN proposait la création d'un groupe d'experts qui examinerait la Politique des revendications territoriales globales de 1986 et recommanderait des solutions de rechange. En juillet 2000, le ministre des Affaires indiennes a répondu qu'à son avis, la politique existante était suffisamment souple pour répondre aux préoccupations des Premières nations. Selon le Ministère, il vaut mieux régler les questions de longue date touchant les droits ancestraux et les titres de propriété autochtone, et traiter les questions de développement des capacités et de mise en œuvre, à chacune des tables de négociation. C'est là où l'on tient compte du contexte unique de chaque revendication.

12.134 En 1998, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières nations de la C.-B. ont entrepris l'examen tripartite du processus de négociation des traités de Colombie-Britannique.

En avril 2000, les trois parties ont produit un énoncé des principes sur la certitude pour la négociation des traités en Colombie-Britannique. En octobre 2000, le Sommet des Premières nations a proposé aux ministres fédéral et provincial une nouvelle approche pour l'atteinte de la certitude dans les traités. Le Modèle de réconciliation pour les traités propose que les traités reconnaissent, affirment et protègent le titre aborigène et ne renferment pas de clauses qui auraient pour effet, explicitement ou implicitement, d'éteindre les droits et les titres autochtones. Les droits non mentionnés dans le traité continueraient d'exister, mais une Première nation accepterait d'affirmer, d'exercer et de faire valoir uniquement les droits et les titres définis dans son traité. Le gouvernement de la Colombie-Britannique ne croit pas que ce modèle de « non-affirmation » permettrait d'établir la certitude dont il a besoin dans les traités.

12.135 Nous avons observé que les parties aux tables de négociation continuaient de chercher un libellé juridique qui soit acceptable pour tous dans les dispositions sur les droits. Par exemple, les dispositions sur la certitude incluses dans l'Accord définitif Nisga'a parlent de modifier tous les droits que les Nisga'a pourraient avoir et de définir les droits qu'ils peuvent exercer selon les ententes convenues par les parties. Selon le Ministère, tous les droits ancestraux autres que ceux qui sont décrits dans l'Accord sont éteints. À une autre table de négociation, on a demandé à trois avocats indépendants de faire des recommandations au négociateur sur la meilleure façon de répondre aux préoccupations de toutes les parties sur la question de la certitude. Ils n'ont pas encore présenté leurs recommandations.

12.136 Le degré de certitude qui se dégage des ententes sur les revendications territoriales dépend en bout de ligne de la satisfaction de toutes les parties à l'égard des résultats obtenus. L'atteinte de la certitude continue de poser un défi puisque les attentes des parties continuent d'être très différentes. Si l'on veut accélérer le processus de négociation des traités et veiller à ce que les dispositions qui y sont négociées soient honorées, il est essentiel de trouver des façons d'atteindre la certitude qui soient acceptables pour toutes les parties.

Le règlement des revendications continue d'être lent

12.137 Depuis notre vérification de 1998, deux autres ententes ont été parachevées, cinq ententes de principe ont été signées, dont deux qui n'ont pas encore été ratifiées, et onze ententes cadres ont été conclues. Toutefois, à notre avis, le taux de réussite devra prendre de la vitesse si le Ministère espère atteindre les résultats qu'il vise dans son *Rapport sur les plans et les priorités* pour 2001-2002. Dans ce rapport, le Ministère affirme qu'il prévoit conclure jusqu'à 15 ententes de principe et jusqu'à 15 ententes définitives au cours des trois prochaines années.

12.138 Nous avons noté que le temps qu'il a fallu pour signer 12 des 14 traités contemporains se situe entre 6 et 25 ans. Par exemple, on a mis 24 ans à régler l'Accord définitif Nisga'a, qui est entré en vigueur le 11 mai 2000 et qui comprend environ 1 100 pages de documentation étalée sur sept ententes. L'Accord Nisga'a est le premier traité constituant à la fois une entente sur les

revendications territoriales et une entente sur l'autonomie gouvernementale. Nous avons également noté que 11 des 14 ententes conclues visaient des terres situées au nord du 60e parallèle. Dans le Nord, le gouvernement fédéral est propriétaire des terres et détient les pouvoirs constitutionnels, les populations sont moins grandes et les terres domaniales sont moins rares. Cependant, la plupart des négociations en cours ont lieu dans le sud du pays. Ces négociations exigent la participation des gouvernements provinciaux, qui exercent un contrôle sur la majorité des terres et des ressources, et mettent en cause les intérêts de plus de tiers.

12.139 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a pris des mesures qui pourraient contribuer à accélérer le processus de négociation. En décembre 1998, il approuvait une Initiative de préparation aux négociations d'une durée de trois ans. Objectif de ce projet de 29 millions de dollars : que des Premières nations ayant présenté une revendication soient mieux préparées à négocier les éléments terres et ressources des ententes sur leurs revendications globales. Aussi, afin de permettre aux Premières nations de profiter des avantages plus tôt dans le processus et afin de protéger les terres et les ressources durant les négociations, des Mesures liées aux traités ont été proposées en 1999 en Colombie-Britannique. Ces mesures peuvent servir à accorder immédiatement des avantages prévus dans l'entente définitive ou à verser des fonds aux Premières nations afin qu'elles mènent des études et entreprennent des analyses économiques dans des domaines d'intérêt particulier, comme la gestion des forêts.

Il est nécessaire d'évaluer les effets des règlements

12.140 À la suite de notre vérification de 1998, nous recommandions que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec les autres parties aux règlements, veille à ce que les plans de mise en œuvre donnent assez de détails sur les échéances, les coûts des projets et le partage des coûts. Nous avions également recommandé que le Ministère règle les questions liées à la fragmentation de l'information, à l'intégralité et à la présentation ponctuelle des rapports sur la mise en œuvre et, toujours de concert avec les autres parties, procède à l'évaluation en temps opportun des effets des règlements.

12.141 Les ententes conclues après 1986 exigent des plans de mise en œuvre. Ces plans doivent décrire certaines activités à entreprendre et préciser certains paiements à effectuer afin d'assurer la mise en œuvre des ententes. Ils permettent aux parties d'avoir une même vision de la mise en œuvre de l'entente et de s'engager à respecter leurs obligations respectives.
Le Ministère est d'avis que les plans de mise en œuvre doivent être des outils de planification souples qui n'ont pas besoin d'être modifiés chaque fois que le contexte opérationnel change. En réponse à notre recommandation, le Ministère procède à la révision de son guide pratique de 1989 à l'intention des négociateurs et des gestionnaires de la mise en œuvre.

12.142 En 1998, nous avions constaté que le Système d'information sur les obligations liées aux ententes sur les revendications territoriales (SIORT), utilisé par le Ministère pour établir ses rapports sur l'état des obligations

fédérales, produisait des données ne touchant que les activités et les processus, non pas les résultats obtenus et les coûts. De plus, l'information contenue dans le SIORT était trop générale pour permettre d'évaluer l'état de certaines obligations.

12.143 En réponse à cette constatation, le Ministère a entrepris de mettre sur pied un nouveau système de surveillance, le Système d'information sur les obligations découlant des traités, pour remplacer le SIORT. Le Ministère nous informe que le gouvernement provincial et la Nation Nisga'a ont consenti à utiliser le nouveau système comme base de données pour surveiller le plan de mise en œuvre de l'Accord Nisga'a. Selon le Ministère, le Système d'information sur les obligations découlant des traités ne sera probablement complètement opérationnel pour l'Accord Nisga'a que d'ici la fin de 2001, au plus tôt.

12.144 Dans sa réponse au Comité des comptes publics, le Ministère a indiqué qu'il établirait un cadre d'évaluation qui servirait à mesurer les avantages sociaux et économiques issus du règlement des ententes et qu'il songeait à intégrer cette information dans son *Rapport sur le rendement*. Le Ministère a affirmé que d'ici décembre 1999, il aura fait d'importants progrès pour ce qui est d'établir un plan pluriannuel sur l'évaluation des ententes.

12.145 Le Ministère a mené des études sur les principales attentes des différentes parties, ainsi que sur les indicateurs de rendement et les méthodes de mesure. Toutefois, il n'a pas encore établi de cadre d'évaluation et l'on ne sait pas à quel moment la première évaluation sera terminée. Le Ministère nous a informés qu'il explorait différentes options de négociation visant l'ajout d'une composante évaluation obligatoire dans les nouvelles ententes.

Il faut faire davantage pour déterminer les coûts complets de la conclusion et de la mise en œuvre des ententes

12.146 Nous avions recommandé, en 1998, que le Ministère présente au Parlement des rapports sur les coûts complets de la conclusion et de la mise en œuvre des règlements et qu'il compare ces coûts avec les budgets correspondants. Le Comité permanent des comptes publics était d'accord avec notre recommandation et a instruit le Ministère d'inclure dans son *Rapport annuel sur le rendement* les coûts complets de la conclusion et de la mise en œuvre des ententes de règlements des revendications territoriales. Ces coûts devraient faire état de la valeur potentielle des biens prévus dans les règlements, des coûts consolidés des autres ministères fédéraux, ainsi que des coûts des projets de mise en œuvre et du partage des revenus et des ressources. Dans sa réponse au Comité, le Ministère mentionnait qu'il faudrait du temps pour concrétiser certaines des suggestions du Comité puisqu'il devait consulter ses partenaires, obtenir leur consentement et élaborer des systèmes capables de recueillir les données sur les coûts liés aux revendications.

12.147 La recommandation du Comité sur la présentation de rapports sur les coûts n'a pas encore été mise à exécution. Bien que le Ministère travaille actuellement à concevoir un rapport qui fournirait des détails sur ses propres

dépenses, il ne prévoit pas communiquer les coûts engagés par les autres ministères. Il a cependant l'intention de fournir des liens électroniques à l'information financière d'autres ministères, au besoin. Les représentants du Ministère sont d'avis qu'il revient aux autres ministères de présenter des rapports sur les fonds que leur alloue le Parlement et que la collecte de cette information poserait un problème logistique.

12.148 Nous continuons à croire que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait agir comme chef de file et communiquer les coûts complets de la négociation et de la mise en œuvre des ententes. À notre avis, l'information produite permettrait au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au Parlement et au grand public de comprendre les types d'activités et de coûts associés aux revendications territoriales globales.

Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (1998, chapitre 17)

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Patricia MacDonald

Contexte

12.149 En 1998, nous avions examiné le travail entrepris par le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés pour réglementer le prix de ces médicaments conformément aux lois et aux règlements pertinents. Nous avions également examiné si le Conseil avait fourni au Parlement une information complète et fiable sur la mesure dans laquelle ses activités d'examen des prix influent sur le prix des médicaments brevetés, sur les tendances des prix des médicaments ainsi que sur les dépenses en recherche et développement des détenteurs de brevets de produits pharmaceutiques.

12.150 Nous avions constaté que le Conseil avait contribué à limiter le prix des médicaments brevetés et qu'il avait pris des mesures pour évaluer l'incidence de la réglementation fédérale des prix. Cependant, d'autres facteurs avaient également contribué à limiter les prix. En outre, nous craignions que ses estimations des économies qui avaient profité au système de soins de santé canadien ne fussent exagérées.

12.151 Nous avions cerné des éléments du cadre législatif qui avaient besoin d'être examinés. Nous avions constaté que le Conseil devait veiller à ce que ses décisions relatives à l'examen des prix soient claires et transparentes et qu'il devait trouver des moyens rentables de vérifier l'exactitude de l'information sur les prix qui lui était présentée par les fabricants. Enfin, nous avions remarqué qu'il fallait améliorer les rapports sur les tendances des prix des médicaments ainsi que sur les dépenses en recherche et développement dans le domaine pharmaceutique.

Objet du suivi

12.152 Dans notre travail de suivi, nous avons passé en revue les rapports d'étape établis par le Conseil sur les progrès réalisés à l'égard de nos observations et de nos recommandations. Ces documents comprenaient un plan d'action établi en réponse à la demande du Comité des comptes publics. Nous avons aussi mené des entrevues et examiné des documents pertinents.

Conclusion

12.153 Le Conseil a réalisé de bons progrès dans la mise en œuvre de nos recommandations, spécialement de celles qui relèvent plus directement de lui. Il a pris des dispositions pour mieux mesurer ses activités et pour faire mieux comprendre au public son rôle et l'étendue de son mandat. Le Conseil a fait certains progrès pour ce qui est de vérifier l'exactitude de l'information sur les prix présentée par les détenteurs de brevets. En outre, il a pris des dispositions pour assurer la clarté et la transparence de ses décisions relatives à l'examen des prix. Il a également exploré des possibilités d'améliorer la

coordination des examens scientifiques des nouveaux médicaments et examiné sa façon de déclarer les tendances des prix des médicaments.

12.154 La mise en œuvre de plusieurs de nos recommandations exigeait l'examen de la *Loi sur les brevets* ou du règlement connexe, ce qui obligeait le Conseil à consulter Industrie Canada et Santé Canada. Le Conseil a porté ces recommandations à l'attention des deux ministères et il a donné suite à la plupart d'entre elles. La *Loi sur les brevets* a été modifiée afin d'autoriser le ministre de la Santé à conclure des accords avec les provinces au sujet de la répartition de l'argent recueilli grâce aux engagements de conformité volontaire. Le travail se poursuit pour répondre aux recommandations sur les facteurs d'établissement des prix et sur les comparaisons avec les prix demandés dans les pays étrangers. On a fait une évaluation pour déterminer si la manière de déclarer les dépenses en recherche et développement dans le domaine pharmaceutique demeure pertinente; aucune modification n'a été apportée. Cependant, aucune mesure n'a été prise pour préciser le mandat du Conseil par rapport aux médicaments dont les brevets ont été cédés au public. Nous encourageons le Conseil à continuer de mettre en œuvre nos recommandations.

Observations

Incidence de la réglementation fédérale du prix des médicaments brevetés

12.155 **Mesure de l'efficacité de ses activités par le Conseil** — En 1998, nous avions recommandé que le Conseil améliore sa façon de mesurer l'efficacité de ses activités, en tenant compte d'autres facteurs qui influent sur le prix des médicaments brevetés. Notre suivi a révélé que, même si, depuis notre vérification, il n'a pas tenté d'évaluer les économies produites par ses activités, le Conseil a pris des dispositions pour améliorer sa manière d'en mesurer l'efficacité.

12.156 En octobre 2000, le Comité exécutif du Conseil a mis la dernière main à un plan qui a servi de point de départ pour déterminer les priorités en matière d'évaluation. Le plan d'évaluation prévoit que quatre évaluations seront parachevées en 2001-2002 et 2002-2003. Ces priorités devront être revues chaque année et être incluses dans le plan stratégique du Conseil. De plus, le Conseil a signé, en 1999, un protocole d'entente avec le ministère de la Santé par lequel il s'engage à fournir des analyses et des rapports sur les tendances des dépenses, les niveaux des prix, des comparaisons de prix entre les provinces ainsi que sur les facteurs de coût qui s'exercent sur les régimes publics d'assurance-médicaments. À ce jour, le Conseil a produit plusieurs études sur ces questions.

Cadre législatif

12.157 **Rôle et champ d'action du Conseil** — En 1998, nous avions recommandé que le Conseil continue à rechercher des occasions de faire mieux connaître au public ses responsabilités. Selon notre suivi, le Conseil a terminé une consultation auprès des intervenants, déjà amorcée au moment de notre vérification antérieure, et il a publié, vers la fin de 1998, le *Guide*

pour la prochaine décennie. Ce document donnait un aperçu des mesures que le Conseil entendait prendre pour répondre aux préoccupations soulevées, notamment en dressant un nouveau plan de communication. Le Conseil a l'intention de présenter, en 2001-2002, un rapport sur l'évaluation de sa politique de consultation et de son plan de communication.

12.158 **Facteurs d'établissement des prix** — En 1998, nous avions recommandé que le Conseil, en consultation avec Santé Canada et Industrie Canada, signale au gouvernement la nécessité d'examiner la *Loi* et le *Règlement*, et ce, afin d'étudier la pertinence des facteurs d'établissement des prix ainsi que du recours aux comparaisons avec les prix en vigueur dans les pays étrangers énumérés dans le *Règlement*. Notre suivi a relevé que le Conseil a travaillé à donner suite à cette recommandation et que, bien que la *Loi* et le *Règlement* n'aient pas été modifiés, certains changements ont été enclenchés. Cependant, il reste du travail à faire pour répondre pleinement à cette recommandation.

12.159 En décembre 1998, le Conseil a porté cette recommandation à l'attention de Santé Canada et d'Industrie Canada. Santé Canada a répondu que le Groupe d'étude fédéral-provincial-territorial sur les prix des médicaments s'occupait de cette question. De plus, le Conseil a établi en 1999 le Groupe de travail sur les questions relatives à l'examen des prix afin qu'il revoie les questions suivantes : l'utilisation, comme base de comparaison avec d'autres pays, des prix du formulaire du Department of Veterans Affairs des États-Unis; le processus d'examen des prix des nouveaux médicaments brevetés; et les lignes directrices sur les prix des médicaments de la catégorie 3.

12.160 Le Groupe de travail a publié son rapport sur la première question vers la fin de 1999, et le Conseil en a appliqué les recommandations afin de prendre en compte les prix imputés au gouvernement des États-Unis dans le calcul des prix américains pour les fins de la comparaison. Cette pratique est entrée en vigueur en janvier 2000 et elle est assujettie à une période de transition de deux ans. En novembre 2000, le Groupe de travail a terminé son rapport au sujet de la deuxième question et en 2001, le Conseil a mené de vastes consultations sur ses propositions visant la mise en œuvre des recommandations du rapport. Enfin, le Groupe de travail a commencé à étudier l'examen et l'analyse des lignes directrices sur les prix des médicaments de la catégorie 3 et il prévoit terminer ce travail en 2002 -2003.

12.161 **Cession de brevets** — Nous avions recommandé que le Conseil signale au gouvernement la nécessité d'examiner la *Loi* et le *Règlement* afin de clarifier l'autorité du Conseil à l'égard des médicaments brevetés dont le brevet a été cédé pour utilisation publique. Le Conseil nous a dit qu'il avait saisi le gouvernement de cette question. Il a dit ne pas savoir si le gouvernement avait étudié la nécessité de clarifier la *Loi*, et il n'a pas poussé la question plus loin. Le Conseil a également dit qu'il n'avait pas fixé et ne se proposait pas de fixer de critères pour l'étude des plaintes au sujet de l'établissement des prix des médicaments brevetés dont le brevet a été cédé pour utilisation publique. En effet, il prévoit que ces plaintes seront rares et

qu'il est difficile de prévoir toutes les possibilités. Le Conseil nous a dit n'avoir reçu aucune plainte en 1999 et en 2000.

12.162 Engagements de conformité volontaire — En 1998, nous avions recommandé l'examen de la *Loi* et du *Règlement* en ce qui concerne la répartition de l'argent recueilli grâce aux engagements de conformité volontaire. Notre suivi a relevé qu'en 1999, la *Loi sur les brevets* a été modifiée de façon à permettre au ministre de la Santé de conclure des accords avec les provinces à ce sujet.

12.163 Dépenses en recherche et développement dans le domaine pharmaceutique — Nous avions recommandé d'examiner s'il demeure pertinent de déclarer les dépenses en recherche et développement dans le domaine pharmaceutique. En réaction, Santé Canada a mené une évaluation sur les moyens d'obtenir et de divulguer cette information. Cette évaluation a relevé certaines faiblesses dans les données sur la recherche et le développement communiquées par le Conseil, mais elle a permis de conclure qu'il demeure pertinent de déclarer cette information. Le gouvernement n'a encore apporté aucune modification à la *Loi* ou au *Règlement*, pas plus qu'il n'a demandé au Conseil d'en apporter aux exigences touchant les déclarations au sujet de la recherche et du développement.

Examen du prix des médicaments brevetés

12.164 Clarté et transparence des décisions relatives à l'examen des prix. En 1998, nous avions recommandé que le Conseil veille à appliquer rigoureusement ses lignes directrices en matière d'examen des prix, ou à les réviser s'il les juge inappropriées. Le Conseil devrait veiller également, en cas de dérogation à ses lignes directrices, à exposer avec clarté et transparence les motifs et les conséquences de ses décisions. Le Conseil a affirmé qu'il a toujours appliqué les normes des lignes directrices dans tous les cas depuis notre dernière vérification. En 1999 et 2000, les prix dépassaient ceux des lignes directrices dans neuf cas. Les décisions relatives à quatre de ces cas ont été rendues publiques. Dans les cinq autres cas, il a été décidé, après enquête, qu'aucune mesure additionnelle n'était justifiée. Même si ces cas ont été signalés globalement dans le rapport annuel, les résultats particuliers de chacune de ces enquêtes n'ont pas été rendus publics. Le Conseil étudie actuellement des propositions du Groupe de travail qui demandent de rendre plus ouvert et plus transparent le processus d'examen des prix.

12.165 Vérification de l'information sur les prix. Nous avions recommandé que le Conseil trouve des moyens rentables de vérifier l'exactitude de l'information sur les prix que lui fournissent les détenteurs de brevets. D'après notre suivi, le Conseil a pris des mesures initiales pour améliorer l'exactitude de l'information sur les prix. Vers la fin de 1998, il a publié une étude sur les méthodes qu'il utilisait pour vérifier l'information sur les prix des médicaments brevetés étrangers que lui présentaient les détenteurs de brevets; il a constaté, entre autres, que dans l'ensemble ces derniers se conformaient aux règlements. En conséquence, le Conseil a amélioré son processus de vérification en appliquant la méthode élaborée dans le cadre de l'étude pour vérifier les prix de tous les médicaments brevetés soumis à une

enquête. De plus, en janvier 2001, le Comité exécutif du Conseil a approuvé les recommandations voulant que l'on évalue le processus de vérification des prix étrangers. Le Conseil a également inclus, dans son plan de recherche pour 2001-2004, un autre projet d'étude visant la vérification de l'information sur les prix des médicaments brevetés étrangers fournie par les détenteurs de brevets.

12.166 La coordination de l'examen scientifique des nouveaux médicaments. Nous avions recommandé que le Conseil, lorsqu'il fait l'évaluation scientifique des nouveaux médicaments brevetés pour en déterminer la catégorie, explore les occasions qui s'offrent de mieux coordonner ses activités avec celles de Santé Canada. En réponse à notre recommandation, le Conseil a examiné cette question par l'intermédiaire du Groupe de travail sur les questions relatives à l'examen des prix, lequel a conclu que l'on ne pouvait guère lier le processus d'examen des priorités de Santé Canada et celui du Conseil puisque ces examens sont menés à des fins différentes et qu'il serait difficile de concilier les deux approches.

Rapports sur les tendances des prix des médicaments

12.167 En 1998, nous avions constaté des faiblesses dans l'indice des prix des médicaments non brevetés (IPMNB) établi par le Conseil et dérivé de l'indice des prix des produits industriels (IPPI) de Statistique Canada. Nous avions recommandé que le Conseil travaille avec Statistique Canada pour améliorer ses rapports sur les tendances des prix des médicaments. Après notre vérification, le Conseil a décidé de cesser de déclarer l'IPMNB. Il a aussi créé un groupe de travail, avec Statistique Canada, pour parvenir à une meilleure compréhension des indices utilisés pour mesurer l'évolution des prix. Le groupe de travail a conclu que les deux indices mentionnés ci-dessus ne mesurent pas la même chose. Son rapport a confirmé la décision de cesser la publication de l'IPMNB.

Le commerce électronique : la conduite des affaires du gouvernement par Internet (1998, chapitre 19)

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directrice principale : Nancy Cheng

Contexte

12.168 On a élaboré, en 1994, un plan directeur d'ordre technologique comme cadre stratégique pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information. Le gouvernement s'était engagé, entre autres, à ce qu'en 1998 le commerce électronique devienne son moyen privilégié de faire des affaires. À la suite du discours du Trône de septembre 1997, dans lequel il a annoncé le programme « un Canada branché », le gouvernement a aussi entrepris de devenir un utilisateur modèle de l'inforoute d'ici l'an 2000.

12.169 En 1998, nous avions examiné les progrès du gouvernement en ce qui concerne l'utilisation d'Internet pour les opérations internes et la prestation des services. Nous avions conclu que des progrès avaient été réalisés dans trois secteurs clés : le projet d'infrastructure à clé publique pour assurer un commerce électronique protégé, le cadre juridique et des infrastructures technologiques communes pour assurer l'interopérabilité entre les ministères et les organismes. Toutefois, nous avions observé plusieurs risques importants et formulé des recommandations au gouvernement pour qu'il contre ces risques.

Objet du suivi

12.170 Pour effectuer notre suivi, nous avons examiné un rapport d'étape préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor sur les mesures prises pour donner suite à nos recommandations de 1998. Nous avons également examiné la documentation à l'appui que nous a fournie le Secrétariat et tenu des discussions avec ses représentants. Nous avons obtenu de l'information sur le projet Gouvernement en direct, mais nous n'en avons pas vérifié les activités.

Conclusion

12.171 Le lancement du projet Gouvernement en direct, en 2000, a modifié considérablement le contexte de nos observations et recommandations de 1998. Nos recommandations sont encore pertinentes et importantes, mais le délai nécessaire pour y donner suite et la complexité de certaines d'entre elles ont changé. En résumé, nous avons constaté des progrès satisfaisants dans de nombreux secteurs, comme l'élaboration d'applications opérationnelles en direct et d'une stratégie de portée gouvernementale pour faire progresser l'utilisation du commerce électronique. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour mettre en place des infrastructures technologiques communes qui appuieront la prestation des services par voie électronique à l'échelle du gouvernement.

Observations

Assurer le leadership et nommer un parrain pour faire progresser le commerce électronique

12.172 En 1998, nous étions préoccupés par l'absence d'orientation stratégique du commerce électronique au gouvernement. Nous avions recommandé au gouvernement de définir ses buts et de créer une fonction principale de parrain ainsi qu'un plan stratégique.

12.173 Le discours du Trône d'octobre 1999 reprenait le thème du Canada branché : « D'ici 2004, nous voulons être connus dans le monde entier comme le gouvernement le mieux branché avec ses citoyens. »

12.174 Au début de l'an 2000, le gouvernement a annoncé l'établissement d'un cadre pour le Gouvernement en direct (GED), qui constitue sa nouvelle stratégie pour le commerce électronique. Dans le cadre, on précise l'orientation de la prestation des services par voie électronique aux Canadiens au moment et à l'endroit qui leur conviennent, ainsi que les paramètres pour la mise en œuvre d'ici 2004. Le cadre inclut le calendrier général, les rôles et les responsabilités des ministères et des organismes, et décrit la surveillance à exercer par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

12.175 Le projet Gouvernement en direct a fourni l'orientation stratégique qui manquait au projet de commerce électronique. La présidente du Conseil du Trésor a été nommée ministre responsable du Gouvernement en direct; la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat surveille et coordonne au niveau central les activités du GED de 28 grands ministères et organismes.

12.176 Nous avons noté des progrès satisfaisants en ce qui concerne le développement du site Web du gouvernement du Canada. En 1998, nous avions constaté que le site était statique et non convivial. Dans le cadre du projet GED, des efforts considérables ont été déployés pour réorienter le site. En adoptant une stratégie axée sur les citoyens, le gouvernement a pressenti les besoins du point de vue de l'utilisateur. Grâce au regroupement et à l'utilisation de trois passerelles, le site permet maintenant d'orienter les recherches vers les sources d'information et les liens respectifs.

12.177 En 1998, nous avions aussi recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor tienne un répertoire des initiatives de commerce électronique des ministères et organismes pour permettre l'échange de bonnes pratiques et de leçons apprises. Grâce au projet GED, on a fait le suivi de ces initiatives et fait rapport sur celles-ci dans l'intranet du gouvernement à titre de projets exploratoires.

Utiliser une infrastructure à clé publique pour assurer un commerce électronique protégé

12.178 En 1998, nous avions reconnu les progrès réalisés par le gouvernement pour élaborer un cadre de gestion en vue d'établir une infrastructure à clé publique (ICP), y compris l'engagement d'un entrepreneur pour concevoir un produit technique de même que l'élaboration de politiques modèles pour les certificats et les énoncés de pratiques de certification. Pour faire progresser

l'utilisation de l'ICP au gouvernement, nous avions recommandé qu'il demande aux gestionnaires des opérations et de programme de participer au recensement et à l'élaboration des applications nécessitant la transmission protégée de données, qu'il règle la question de la certification des particuliers et qu'il porte attention aux risques associés à la gestion du projet en ce qui concerne le produit technique.

12.179 Dans le cadre du projet GED, les ministères et les organismes recensent les programmes et les processus opérationnels qui doivent se faire en direct. Ainsi, les gestionnaires des opérations et de programme participent à la planification d'initiatives et au développement d'applications avec les informaticiens. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a attiré notre attention sur plusieurs applications qui utilisent l'ICP pour assurer la transmission protégée de données, comme la messagerie protégée au gouvernement et le système de Subvention canadienne pour l'épargne-études utilisé pour communiquer avec les institutions financières.

12.180 La vérification de 1998 a mis en lumière certains risques de gestion associés au projet, y compris la complexité technique qu'entraîne la certification réciproque des ministères et organismes et des particuliers. Par la suite, le contrat du produit technique a été bien exécuté, et le produit final a été livré au gouvernement. En 2000, on a obtenu un permis gouvernemental pour utiliser les produits logiciels nécessaires à la mise en œuvre d'une infrastructure à clé publique. Par son projet de messagerie protégée, le gouvernement a su démontrer la faisabilité de la certification réciproque des ministères et organismes.

12.181 La question de la certification des particuliers présente un défi plus important, et sa complexité s'est accentuée par suite du projet GED. Depuis la vérification, plusieurs ministères ont délivré des certificats numériques à certains particuliers. De plus, le gouvernement a mené une série de consultations auprès de représentants du secteur privé pour connaître leurs vues sur les services d'authentification. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés qu'on développe présentement un modèle qui permettra aux services d'ICP gérés au niveau central de délivrer aux particuliers des certificats numériques afin de répondre aux exigences du projet GED. Le gouvernement devra déployer plus d'efforts pour pouvoir certifier les particuliers à plus grande échelle, notamment dans le contexte du GED.

Faire face aux risques éventuels de poursuite

12.182 En 1998, nous avions également soulevé la question des risques éventuels de poursuite contre le gouvernement, associés à l'utilisation d'Internet pour fournir des services ou effectuer des transactions, particulièrement dans les cas où il n'existe aucune relation contractuelle et où les tiers choisissent de se fier à l'information du gouvernement. Nous avions recommandé que le gouvernement cerne et règle les risques de poursuite au fur et à mesure qu'il entreprend de nouvelles initiatives en matière de commerce électronique.

12.183 La politique d'ICP a été approuvée en 1999. Elle fournit une structure de gestion et de régie qui définit les responsabilités et les obligations ministérielles liées à l'utilisation de signatures numériques au gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés qu'il compte également se servir de caractéristiques du produit technique, d'avis, d'ententes conclues avec les abonnés et d'ententes pour la prestation de services afin de réduire les risques éventuels de poursuite. Au fur et à mesure qu'ils mettront en œuvre des initiatives de commerce électronique dans le cadre du GED, les ministères et les organismes devront tenir compte des risques de poursuite et prendre des mesures pour les gérer.

Créer une infrastructure technologique commune pour appuyer le commerce électronique à l'échelle du gouvernement

12.184 Dans notre rapport de 1998, nous avions souligné l'importance de l'interopérabilité entre les ministères et les organismes pour fournir un accès transparent aux services gouvernementaux. Nous avions recommandé d'intensifier les efforts en vue d'établir et d'adopter des normes techniques pour appuyer les infrastructures technologiques communes et fournir un point de départ pour l'interopérabilité, et de veiller à ce que les normes de l'ICP soient en place lorsque le produit cryptographique sera prêt à être utilisé.

12.185 En réponse à notre recommandation, le gouvernement a mentionné son projet d'infrastructure stratégique de gestion de l'information et de technologie de l'information (GI/TI). Ce projet comprend l'adoption d'une stratégie d'architecture fédérée pour l'infrastructure technologique et un processus qui facilite la planification, la conception, la coordination et la mise en œuvre d'éléments technologiques à l'appui des capacités de GI/TI à l'échelle du gouvernement.

12.186 Comme nous l'avons indiqué par le passé, les normes en matière de technologie de l'information au gouvernement progressent lentement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué qu'il amorce un remaniement des normes du Conseil du Trésor sur la technologie de l'information (NCTTI) à l'appui de l'infrastructure technologique commune. Il prépare également un processus d'approbation révisé pour les normes de GI/TI afin de mieux répondre aux besoins des ministères et des organismes, y compris un régime de responsabilisation.

12.187 Il reste encore beaucoup à faire en ce qui concerne l'infrastructure technologique commune et les normes nécessaires pour l'appuyer. De plus, dans une étude récente commandée par le Secrétariat, on examine les questions liées à la mise en œuvre d'une infrastructure à clé publique à l'échelle du gouvernement. Or, cette étude relève un certain nombre de problèmes organisationnels et techniques qui doivent être réglés.

12.188 Il faut surveiller davantage l'élaboration de l'infrastructure technologique commune et l'établissement et l'application des normes pour appuyer pleinement l'accès transparent aux services gouvernementaux.

La capacité d'interopérer à l'échelle du gouvernement, particulièrement entre les ministères et les organismes qui ont des parties intéressées et des bénéficiaires communs, est essentielle au projet Gouvernement en direct.

Transports Canada — Les investissements dans les routes (1998, chapitre 25)

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur : Diamond Lalani

Contexte

12.189 Transports Canada est le principal organisme du gouvernement fédéral au chapitre de l'investissement dans les routes provinciales et territoriales. Le Ministère s'acquitte de cette tâche par le biais d'une série de programmes de contribution ad hoc et d'ententes pluriannuelles de partage des coûts établies avec les provinces et les territoires.

12.190 En 1998, nous avions vérifié les investissements dans les routes et communiqué nos observations et nos recommandations dans le chapitre 25 de notre rapport de décembre 1998. Cette année, nous avons fait un suivi pour mesurer les progrès accomplis par le Ministère depuis notre dernière vérification.

12.191 Les Services de vérification et de conseils de Transports Canada ont effectué un suivi de nos recommandations concernant les programmes de contribution au réseau routier et en ont communiqué les résultats en mai 2001.

Objet du suivi

12.192 Notre examen s'est limité au recensement des changements qui se sont produits depuis la fin de notre vérification de 1998. Nos travaux comprenaient des discussions avec la direction sur les résultats de la vérification du suivi interne du Ministère. Nous nous sommes fiés à l'information présentée dans le rapport de mai 2001 des Services de vérification et de conseils de Transports Canada.

Conclusion

12.193 Dans l'ensemble, et d'après le rapport préparé par la vérification interne, le Ministère a donné suite de manière satisfaisante à nos recommandations ou à la plupart des questions et des préoccupations que nous avions soulevées. Depuis l'annonce d'un nouveau programme d'infrastructure routière, le Ministère a réaménagé son cadre de contribution aux projets routiers dans les provinces et les territoires.

12.194 Le Ministère reconnaît, cependant, que le travail n'est pas terminé. Il doit notamment mettre en œuvre les lignes directrices énoncées par le comité de gestion, aborder un certain nombre de pratiques comptables en usage dans les provinces et les territoires, perfectionner les fonctions du système de gestion des contributions au réseau routier et préciser à quelle fréquence les provinces et les territoires doivent produire les données sur les réseaux routiers.

Observations

Changements apportés aux programmes de contribution aux réseaux routiers depuis notre vérification de 1998

12.195 Le Ministère a indiqué que la plupart des accords de contribution aux réseaux routiers signés en 1987, ou au cours des années subséquentes, avaient pris fin ou devaient prendre fin avant 2003.

12.196 Le Budget fédéral de 2000 a proposé que les nouveaux fonds destinés aux réseaux routiers soient prélevés à même les crédits de 2,65 milliards de dollars prévus pour le Programme d'infrastructure matérielle. En juin 2000, le ministre des Transports a demandé au Cabinet d'approuver la conception et la stratégie de financement du nouveau Programme stratégique d'infrastructure routière. En mars 2001, le Cabinet a accepté la recommandation du Ministre et a approuvé le volet Construction routière du Programme d'infrastructure matérielle. Le Conseil du Trésor a approuvé la demande présentée par Transports Canada en vue d'affecter des crédits pouvant atteindre 600 millions de dollars sur une période de cinq ans au Programme stratégique d'infrastructure routière.

12.197 Le Ministère a indiqué qu'il a maintenant une nouvelle stratégie d'investissement, qui est énoncée dans le Programme stratégique d'infrastructure routière et qui comprend deux grands volets : Construction routière et Intégration du réseau routier national. Ce programme remplace l'ancienne Politique nationale des transports routiers établie en 1974. En outre, il définit les conditions en vertu desquelles le gouvernement fédéral contribuera aux initiatives de construction routière conventionnelles proposées et aux mécanismes de financement de rechange, y compris les partenariats entre le secteur public et le secteur privé et les dispositions sur le péage.

Progrès des mesures prises par le Ministère à la suite de nos recommandations

12.198 Le Ministère a fait, en substance, les observations suivantes dans le Rapport de mai 2001 des Services de vérification et de conseils (1577-00-022), qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen de Transports Canada le 26 juin 2001.

> Ayant obtenu les approbations gouvernementales nécessaires, le Ministère peut maintenant poursuivre la mise de l'avant de son approche, approche qui a été redéfinie, à l'égard du financement du réseau routier national. Un nouveau cadre de rendement et de comptabilisation viendra appuyer la prochaine série d'accords officiels avec les provinces et les territoires et permettre la mise à exécution du programme exhaustif d'évaluations et de rapports en 2005. Un cadre de vérification a également été élaboré à la lumière de la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, lequel régira les vérifications des projets et du programme.
>
> Des améliorations importantes ont été apportées aux outils et aux méthodes employés pour gérer et administrer le nouveau programme. En ce qui concerne les recommandations formulées dans la vérification de 1998, nous sommes d'avis que la majorité

des problèmes et des sujets de préoccupation ont été résolus efficacement. L'accord type complet qui a été élaboré est largement utilisé dans toutes les provinces et tous les territoires. Aux termes de cet accord, les demandes de financement de projet doivent être présentées de façon officielle et être bien documentées. Celles-ci doivent également démontrer comment le projet contribuera à la réalisation des objectifs du programme fédéral et être accompagnées d'une évaluation de l'impact sur l'environnement. Enfin, ces demandes sont soumises à un examen plus minutieux par le gouvernement fédéral à partir de critères de sélection détaillés.

Même si le comité de gestion reste le centre de gestion et de surveillance des accords, son rôle, ses responsabilités et les procédures employées ont été considérablement renforcés. Les projets approuvés par le comité de gestion sont bien documentés, avec une description de la nature, de la durée, des coûts ainsi que des contrats qui s'y rattachent. Toutes les modifications proposées aux travaux de construction ou les rajustements du montant de financement doivent tout d'abord être approuvés par le comité de gestion.

Nous concluons que la plupart des mécanismes de suivi et de contrôle, nouveaux ou révisés, se rapportant aux évaluations environnementales, aux demandes de paiement, aux dépassements de coûts, aux vérifications annuelles et aux rapports d'étape ainsi qu'aux attestations de gestion de projet dissipent les sources de préoccupation soulevées dans les vérifications de 1998. L'ajout approuvé de cinq membres au personnel affecté à la Direction des programmes de surface pendant la durée du programme sera également bénéfique à l'administration du programme. Nous avons également noté des améliorations aux moyens employés pour documenter les principaux jalons, les décisions et les finances de chaque accord et de chaque projet et pour en assurer le suivi et la documentation. De meilleures pratiques de gestion de l'information et le réaménagement du système de gestion des contributions au réseau routier permettront dorénavant d'assurer l'intégrité du programme et une diligence raisonnable.

La collecte de données pertinentes sur le réseau routier aux fins d'analyse, de prise de décisions et d'établissement des rapports pose un défi en 2001, comme cela était le cas en 1998. À l'échelle des provinces et des territoires, on n'a pu fournir l'information demandée par le fédéral en raison de la rareté des ressources et de l'incompatibilité des priorités et des pratiques de collecte des données. Par contre, le nouveau Programme stratégique d'infrastructure routière (SHIP) pourrait fort bien constituer une solution à ce problème de données. En effet, les provinces et les territoires doivent, comme condition pour obtenir du financement fédéral, fournir un minimum de données au gouvernement fédéral. Vu les problèmes de collecte de données que l'on a connus dans le passé, le système national d'information sur le réseau routier du Ministère offre la

possibilité de créer une base de données nationale dans laquelle l'information sur le réseau routier pourra être versée. Avec l'appui du Conseil des sous-ministres des Transports et le financement de Transports Canada, l'étude de faisabilité réalisée auprès des provinces et des territoires devait, en septembre 2001, donner lieu à la publication d'un rapport sur les avantages et les coûts de participation à ce système national.

12.199 À la suite de l'approbation du rapport de mai 2001 des Services de vérification et de conseils, le Ministère a indiqué que l'étude de faisabilité ne serait pas terminée pour septembre 2001. Transports Canada et le ministère des Transports du Québec coprésident les travaux qui devraient être examinés par les sous-ministres à leur réunion de septembre 2002.

La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique (1998, chapitre 26)
Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat (1999, chapitre 30)

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur : Jaak Vanker

Contexte

12.200 Deux principes complémentaires sont au cœur de l'attribution des marchés publics : la valeur optimale et l'accès libre aux possibilités de marchés (voir la pièce 12.4). Le principe de la valeur optimale consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services pour l'État, le gouvernement bénéficie du meilleur rapport qualité-prix. Le principe de l'accès libre veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance équitable de faire affaire avec l'État, et ce, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel donne la meilleure garantie que ces deux principes seront respectés.

12.201 Dans le chapitre 26 du Rapport de 1998 et le chapitre 30 du Rapport de 1999, nous avions examiné divers aspects de la façon dont le gouvernement traite les marchés à fournisseur unique pour des services professionnels.

12.202 En 1998, nous avions vérifié un échantillon de 26 contrats à fournisseur unique pour des services professionnels passés par cinq ministères : Service correctionnel Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, Défense nationale et Transports Canada. Parce qu'il s'agit d'un échantillonnage choisi, les résultats ne peuvent pas être généralisés statistiquement à l'ensemble des marchés semblables. Néanmoins, les échantillons n'ont pas été choisis d'une manière orientée ou biaisée, de sorte que l'échantillonnage ne soit pas représentatif des pratiques appliquées pour les contrats à fournisseur unique qui font l'objet de notre vérification.

12.203 Nous avions constaté que seulement 8 des 26 contrats examinés avaient satisfait à l'une des conditions qui permettent l'attribution de tels marchés. D'ailleurs, dans la plupart des cas, le dossier du contrat n'indiquait même pas clairement l'exception que le gestionnaire avait invoquée pour justifier le recours à un fournisseur unique.

12.204 Nous avions recommandé que les sous-ministres voient à ce que les employés à qui ils délèguent des responsabilités en matière d'attribution des marchés comprennent à fond les deux grands objectifs de la politique du gouvernement sur les marchés (liberté d'accès et valeur optimale) et qu'ils soient tenus responsables de l'atteinte de ces objectifs. Nous avions également recommandé que les sous-ministres s'assurent que lorsqu'un contrat à

Pièce 12.4 Politique sur les marchés

« L'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien.

Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre, et ils doivent :

a) résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics;

b) donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition;

c) favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, incluant les objectifs de développement économique autochtones;

d) être conformes aux obligations de l'État aux termes de *l'Accord de libre-échange nord-américain*, de *l'Accord relatif aux marchés publics* – Organisation mondiale du commerce, et de *l'Accord sur le commerce intérieur*. »

Source : Tiré de la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor

fournisseur unique est attribué, les circonstances cadrent pleinement avec les dispositions du *Règlement sur les marchés de l'État*.

12.205 En 1999, nous avions vérifié un échantillon statistique de 50 contrats à fournisseur unique pour des services professionnels conclus au moyen d'un préavis d'adjudication de contrat (PAC). Ces contrats avaient été passés par la Défense nationale, Industrie Canada, Développement des ressources humaines Canada et l'Agence canadienne de développement international.

12.206 Nous avions constaté que dans seulement 11 p. 100 des marchés examinés, le dossier comprenait une justification du recours à un fournisseur unique conforme aux conditions précisées dans le *Règlement sur les marchés de l'État*.

12.207 Les gestionnaires sont censés déterminer le bien-fondé du recours, le justifier et le documenter avant de faire affaire avec un fournisseur unique et d'afficher un PAC. Toutefois, dans 89 p. 100 des cas que nous avions examinés, ou bien l'unicité de l'entrepreneur n'a pas été déterminée, la direction sachant pertinemment que l'entreprise choisie n'était pas unique, ou bien cette unicité n'était en réalité pas fondée. Nous avons fait un certain nombre de recommandations à ce sujet au Secrétariat du Conseil du Trésor.

12.208 Les deux chapitres ont fait l'objet d'une audience devant le Comité permanent des comptes publics et ont donné lieu à des rapports du Comité — le Rapport 28 (36e législature) et le Rapport 12 (37e législature), respectivement. Le gouvernement a répondu aux recommandations faites par le Comité dans chacun de ces rapports.

Pièce 12.4 Politique sur les marchés

« L'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien.

Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre, et ils doivent :

a) résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics;

b) donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition;

c) favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, incluant les objectifs de développement économique autochtones;

d) être conformes aux obligations de l'État aux termes de *l'Accord de libre-échange nord-américain*, de *l'Accord relatif aux marchés publics* – Organisation mondiale du commerce, et de *l'Accord sur le commerce intérieur*. »

Source : Tiré de la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor

fournisseur unique est attribué, les circonstances cadrent pleinement avec les dispositions du *Règlement sur les marchés de l'État*.

12.205 En 1999, nous avions vérifié un échantillon statistique de 50 contrats à fournisseur unique pour des services professionnels conclus au moyen d'un préavis d'adjudication de contrat (PAC). Ces contrats avaient été passés par la Défense nationale, Industrie Canada, Développement des ressources humaines Canada et l'Agence canadienne de développement international.

12.206 Nous avions constaté que dans seulement 11 p. 100 des marchés examinés, le dossier comprenait une justification du recours à un fournisseur unique conforme aux conditions précisées dans le *Règlement sur les marchés de l'État*.

12.207 Les gestionnaires sont censés déterminer le bien-fondé du recours, le justifier et le documenter avant de faire affaire avec un fournisseur unique et d'afficher un PAC. Toutefois, dans 89 p. 100 des cas que nous avions examinés, ou bien l'unicité de l'entrepreneur n'a pas été déterminée, la direction sachant pertinemment que l'entreprise choisie n'était pas unique, ou bien cette unicité n'était en réalité pas fondée. Nous avons fait un certain nombre de recommandations à ce sujet au Secrétariat du Conseil du Trésor.

12.208 Les deux chapitres ont fait l'objet d'une audience devant le Comité permanent des comptes publics et ont donné lieu à des rapports du Comité — le Rapport 28 (36e législature) et le Rapport 12 (37e législature), respectivement. Le gouvernement a répondu aux recommandations faites par le Comité dans chacun de ces rapports.

Objet du suivi

12.209 Le suivi consistait à examiner les rapports périodiques et les documents connexes fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), et d'autres ministères et organismes; à réaliser des entrevues; à effectuer une analyse visant à évaluer la fiabilité des rapports périodiques fournis. Plus précisément, nous avons examiné les changements apportés aux politiques de passation des marchés de services au moyen d'un PAC ou d'une stratégie ne faisant pas appel à la concurrence. Nos travaux n'ont pas inclus cependant la corroboration des affirmations qui ont été faites.

Conclusion

12.210 Les recommandations faites dans les deux chapitres portaient sur cinq domaines : la formation, la précision des politiques, l'amélioration des recours, la surveillance exercée par les cadres et la reddition de comptes (voir la pièce 12.5).

Pièce 12.5 Nos recommandations portaient sur cinq domaines

Aspect	Recommandations (paragraphes en référence)	
	Rapport de 1998 Chapitre 26	Rapport de 1999 Chapitre 30
Formation	26.59	30.85
Précision des politiques		30.91
Amélioration des recours		30.93
Surveillance exercée par les cadres	26.60	30.86, 30.88 et 30.89
Reddition de comptes	26.59	30.85 et 30.89

12.211 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, TPSGC et la plupart des ministères et des organismes ont décrit les étapes suivies pour combler les lacunes cernées par le Bureau et les comités permanents du gouvernement. Leurs rapports indiquent que des mesures concrètes ont été prises pour ce qui est de la formation et de la précision des politiques. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor rejette toujours notre recommandation d'améliorer les recours pour les différends découlant de marchés non assujettis à des accords commerciaux visant des acquisitions.

12.212 Le gouvernement affirme avoir pris les mesures nécessaires pour améliorer la surveillance exercée par les cadres et la reddition de comptes dans la passation de marchés grâce au document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et à la nouvelle politique sur la vérification interne et la surveillance active. De plus, chaque ministère a pris des mesures pour améliorer ses pratiques dans ces domaines. Toutefois, selon nous, les mesures prises par le gouvernement ne répondent pas adéquatement à nos préoccupations.

Objet du suivi

12.209 Le suivi consistait à examiner les rapports périodiques et les documents connexes fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), et d'autres ministères et organismes; à réaliser des entrevues; à effectuer une analyse visant à évaluer la fiabilité des rapports périodiques fournis. Plus précisément, nous avons examiné les changements apportés aux politiques de passation des marchés de services au moyen d'un PAC ou d'une stratégie ne faisant pas appel à la concurrence. Nos travaux n'ont pas inclus cependant la corroboration des affirmations qui ont été faites.

Conclusion

12.210 Les recommandations faites dans les deux chapitres portaient sur cinq domaines : la formation, la précision des politiques, l'amélioration des recours, la surveillance exercée par les cadres et la reddition de comptes (voir la pièce 12.5).

Pièce 12.5 Nos recommandations portaient sur cinq domaines

	Rapport de 1998 Chapitre 26	Rapport de 1999 Chapitre 30
Formation	26.59	30.85
Précision des politiques		30.91
Amélioration des recours		30.93
Surveillance exercée par les cadres	26.60	30.86, 30.88 et 30.89
Reddition de comptes	26.59	30.85 et 30.89

12.211 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, TPSGC et la plupart des ministères et des organismes ont décrit les étapes suivies pour combler les lacunes cernées par le Bureau et les comités permanents du gouvernement. Leurs rapports indiquent que des mesures concrètes ont été prises pour ce qui est de la formation et de la précision des politiques. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor rejette toujours notre recommandation d'améliorer les recours pour les différends découlant de marchés non assujettis à des accords commerciaux visant des acquisitions.

12.212 Le gouvernement affirme avoir pris les mesures nécessaires pour améliorer la surveillance exercée par les cadres et la reddition de comptes dans la passation de marchés grâce au document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et à la nouvelle politique sur la vérification interne et la surveillance active. De plus, chaque ministère a pris des mesures pour améliorer ses pratiques dans ces domaines. Toutefois, selon nous, les mesures prises par le gouvernement ne répondent pas adéquatement à nos préoccupations.

Observations

Programme de perfectionnement et de certification professionnels

12.213 Afin de s'assurer que les autorités contractantes comprennent bien les objectifs de la passation de marchés publics, on a récemment lancé le Programme de perfectionnement et de certification professionnels à l'intention des spécialistes en approvisionnement. Ce programme comprend deux volets : la formation continue et la certification professionnelle.

12.214 On a monté et on offre maintenant seize cours portant sur les compétences essentielles requises. Ces cours traitent du *Règlement sur les marchés de l'État* ainsi que des considérations politiques générales qui forment le cadre de gestion de la passation de marchés publics.

12.215 Le volet de la certification professionnelle est présentement à l'étude.

12.216 Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, ce nouveau programme vient compléter les cours internes offerts par les ministères et la formation continue assurée par le Secrétariat et ses principaux partenaires, notamment TPSGC. De plus, le programme s'inscrit dans l'initiative de la fonction moderne de contrôleur du gouvernement.

Précision des politiques

12.217 En 1999, nous avions constaté que les ministères n'étaient pas bien informés sur la procédure à suivre en cas de contestation d'un PAC. Nous avions recommandé que ce problème soit réglé. Il est maintenant possible de consulter la nouvelle politique sur les préavis d'adjudication de contrat et le *Guide pour les gestionnaires — Pratiques exemplaires* sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor à www.tbs-sct.gc.ca.

12.218 Dans le cadre de la réforme des acquisitions, des ajustements ont été apportés à la politique sur les PAC; ils sont diffusés dans le *Guide pour les gestionnaires — Pratiques exemplaires*. Parmi les nouvelles pratiques, citons les suivantes :

- des principes d'examen des énoncés de capacités des fournisseurs;
- des délais clairs concernant la publication des PAC;
- le langage clair employés dans les PAC afin que les fournisseurs comprennent mieux les travaux à réaliser, le processus et la façon dont ils peuvent procéder;
- des directives visant à améliorer la qualité des renseignements provenant des fournisseurs;
- l'élimination de libellés pouvant décourager des fournisseurs de signaler leur intérêt à réaliser les travaux décrits dans le PAC;
- des directives visant à s'assurer que, si un énoncé de capacités est rejeté, la décision ne sera pas prise par les personnes qui, au départ, ont décidé d'avoir recours au PAC.

12.219 De plus, un certain nombre de ministères clés ont publié leurs propres précisions sur la procédure à suivre. Il est trop tôt pour évaluer la mesure dans laquelle, en vertu de la nouvelle politique, les PAC peuvent jouer un rôle autre que de contribuer à la transparence dans ce qui, de notre point de vue, est un processus non concurrentiel.

Amélioration des recours

12.220 Lorsqu'un contrat n'est pas visé par une seule ou plusieurs des dispositions des accords commerciaux, les fournisseurs éventuels peuvent s'adresser au ministère dont ils contestent le processus d'approvisionnement. Ils peuvent également intenter une poursuite devant les tribunaux, ce qui est très coûteux.

12.221 Le Secrétariat du Conseil du Trésor estime que les recours actuels sont suffisants et rejette de nouveau notre recommandation visant à établir un mécanisme indépendant de règlement des différends.

Surveillance exercée par les cadres

12.222 Les résultats des deux vérifications nous portent à croire qu'il faut accroître la surveillance du processus de passation des marchés qu'exercent les cadres, en particulier si l'on décide de passer un contrat à fournisseur unique. Nous avons fait un certain nombre de recommandations dans ce sens.

12.223 Dans bon nombre de ministères, une partie des contrats est examinée par un comité d'examen des contrats. Toutefois, le comité n'examine généralement que les contrats attribués directement par le ministère. Or, pour la plupart des ministères et des organismes, les contrats les plus importants sont attribués par TPSGC, l'autorité contractante qui s'occupe du plus grand nombre de contrats de services et des contrats de grande valeur. Le plus souvent, ces contrats ne sont pas examinés par le comité d'examen des contrats du ministère, et TPSGC ne possède pas d'organe équivalent. Exception faite de la supervision habituelle exercée par les cadres, TPSGC ne possède qu'un mécanisme de révision limité. De plus, il s'applique seulement aux contrats les plus importants.

12.224 En général, les gestionnaires estiment que la reddition de comptes relativement aux contrats attribués par TPSGC n'est pas claire et que, par conséquent, la surveillance exercée par les cadres est plutôt faible. Lorsqu'ils font appel à TPSGC pour passer un contrat, la plupart des ministères n'examinent pas la procédure d'appel d'offres utilisée et se fient à TPSGC pour les décisions quant au choix des fournisseurs. Bien que les autorités contractantes de TPSGC puissent demander des renseignements supplémentaires au ministère client concernant le choix des fournisseurs, elles estiment, en revanche, qu'il incombe au ministère client de fournir ces renseignements et de garantir leur pertinence pour la prise de décision. TPSGC se fie donc au ministère client pour exercer la surveillance nécessaire, et vice versa.

Reddition de comptes

12.225 Le Secrétariat du Conseil du Trésor convient qu'il incombe aux cadres du ministère client de s'assurer que les procédures de passation de marchés sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État* et à nos recommandations selon lesquelles les cadres du ministère client sont responsables des résultats. Toutefois, la reddition de comptes nécessite des

renseignements réguliers et fiables sur le rendement. Dans le domaine de la passation de marchés, ce type de renseignements n'est pas disponible à l'heure actuelle. Par conséquent, pour s'assurer que certains renseignements essentiels sont disponibles, nous avions recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor d'exiger des ministères qui passent un nombre élevé de marchés à fournisseur unique (plus de 50 marchés d'au moins 25 000 $ par année) qu'ils réalisent une vérification interne annuelle d'un échantillon de ces marchés afin d'en vérifier la conformité aux règlements du gouvernement. Le Secrétariat a rejeté cette recommandation en prétendant qu'il ne s'agissait d'une mesure ni appropriée ni efficiente. Nous avons été avisés que dans certains ministères, on prévoit réaliser des vérifications internes ponctuelles.

Revenu Canada — Initiative visant l'économie clandestine (1999, chapitre 2)

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Barry Elkin

Contexte

12.226 Lors de notre vérification de 1999 sur l'Initiative visant l'économie clandestine de Revenu Canada (maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada), nous avions fait part de plusieurs observations et recommandations. Ces dernières portaient principalement sur la nécessité de déclarer avec exactitude l'incidence fiscale des activités d'exécution prévues par cette Initiative, notamment les vérifications, ainsi que sur la nécessité de maintenir une approche équilibrée. Une telle approche intégrerait les activités visant à promouvoir l'observation volontaire, et tiendrait compte de la nécessité de faire participer d'autres ministères fédéraux et d'autres partenaires dans le partage des renseignements afin de mieux s'attaquer à l'économie clandestine.

12.227 En particulier, nous avions observé qu'au cours des cinq premières années de l'Initiative, l'incidence sur l'impôt du revenu attribuable à la détection des revenus non déclarés grâce aux vérifications entreprises dans le cadre de l'Initiative a été difficile à déterminer, mais qu'elle a probablement été beaucoup moins importante que les 300 millions de dollars indiqués.

Objet du suivi

12.228 Notre suivi a permis d'examiner les engagements pris par l'Agence en réponse aux recommandations contenues dans notre rapport de vérification de 1999. Nous avons également passé en revue le rapport d'étape préparé par la Direction de la vérification de l'économie clandestine concernant les progrès réalisés pour donner suite à nos recommandations jusqu'en septembre 2001, ainsi que d'autres rapports internes qui nous ont été fournis. Nous avons effectué quelques entrevues à Ottawa auprès du gestionnaire de la Direction de la vérification de l'économie clandestine.

Conclusion

12.229 Depuis notre vérification de 1999, l'Agence a maintenu ses efforts pour donner suite à nos recommandations. L'Initiative continue à fonctionner à environ le même niveau de ressources que durant la période visée par la vérification, y compris environ 770 employés affectés à la vérification (25 p. 100 de l'ensemble des ressources de l'Agence en matière d'observation des petites et moyennes entreprises). En outre, l'Initiative s'acquitte toujours des mêmes types d'activités, soit les vérifications et les activités visant à promouvoir et à faciliter l'observation par les entreprises et le public. Des améliorations ont été apportées relativement à l'élargissement du nombre de secteurs devant faire l'objet de vérifications, au maintien et au renforcement des activités visant à promouvoir l'observation volontaire et à la poursuite de l'aide accordée aux entreprises pour assurer la tenue de livres comptables exacts.

12.230 Trois recommandations continuent à nécessiter l'attention de l'Agence, soit :

- établir et communiquer des indicateurs de rendement supplémentaires afin d'indiquer les améliorations relatives à l'observation parmi l'ensemble des contribuables;
- identifier et déclarer clairement les taxes et impôts supplémentaires reçus par suite de la détection et de la nouvelle cotisation des revenus non déclarés;
- cibler les dossiers à risque élevé relativement aux vérifications portant sur les revenus non déclarés.

12.231 La troisième recommandation soulève des préoccupations particulières étant donné que 60 p. 100 des vérifications effectuées dans le cadre de l'Initiative visant l'économie clandestine ne réussissent pas à déceler des revenus supplémentaires non déclarés. Le niveau actuel des revenus supplémentaires qui font l'objet d'une nouvelle cotisation peut indiquer soit que l'Initiative a eu un effet positif sur l'amélioration de l'observation, soit que la sélection des dossiers aux fins de vérifications peut encore faire l'objet d'améliorations.

Observations

Activités visant à promouvoir l'observation

12.232 En 1999, nous avions noté qu'il était important de terminer l'étude en recherche sociale visant à déterminer si les activités de marketing social peuvent constituer un outil valable pour combattre l'économie clandestine. L'Agence a terminé l'étude, mais n'avait pas mené, au moment de notre suivi, une vaste campagne de marketing social. L'étude a confirmé qu'il était souhaitable de communiquer des messages aux consommateurs par l'intermédiaire du secteur de la rénovation domiciliaire afin d'encourager ces derniers à ne pas participer à l'économie clandestine. En 2000-2001, 1 500 entrepreneurs ont participé aux séminaires offerts par l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et par l'Agence afin d'aider ces derniers à transmettre ce message aux consommateurs. Il reste encore à prendre une décision concernant la mise en œuvre d'une nouvelle campagne visant les consommateurs dans le domaine de la rénovation domiciliaire.

12.233 Les activités visant à promouvoir l'observation volontaire parmi les entreprises s'intégraient à l'approche multidimensionnelle et équilibrée qu'a adoptée l'Agence dans sa stratégie visant à traiter l'économie clandestine. En 1999, nous avions noté que le nombre des visites dans les collectivités avait diminué. Au cours des deux dernières années, l'Agence a renforcé ces activités. Elle a effectué un nombre beaucoup plus élevé de visites dans les collectivités et mis en œuvre un programme national visant à aider les entreprises — qui sont des contribuables — à respecter leur obligation de tenir des livres comptables exacts. L'Agence a également effectué des visites sur place pour aider les sociétés à mettre en œuvre le Système de déclaration des paiements contractuels.

Le travail se poursuit pour ce qui de repérer des sources de données

12.234 Les sources de données externes sont cruciales pour permettre de déceler des revenus non déclarés. Aussi, avions-nous recommandé que l'Agence collabore avec d'autres gouvernements et d'autres partenaires pour avoir accès à ces sources. Depuis la vérification, des gouvernements provinciaux et municipaux ont fait parvenir des données supplémentaires, dans le respect de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'Agence s'efforce de repérer d'autres sources de données portant sur les revenus non déclarés. Toutefois, un problème persiste : l'appariement de ces données avec les renseignements contenus dans les déclarations de revenus. En effet ces données ne comportent pas d'identificateur personnel.

Les profils de secteurs ont été établis

12.235 Les vérificateurs ont besoin d'une bonne documentation portant sur les secteurs d'activité faisant l'objet de leurs vérifications. L'Agence a donné suite à notre recommandation voulant que soit terminé l'établissement des profils des quatre secteurs d'activité d'abord visés par l'Initiative. De plus, elle a produit 15 nouveaux profils de secteurs. En outre, nous avions recommandé que l'Agence réévalue l'accent mis par l'Initiative en matière de vérification et qu'elle inclue les contribuables à risque élevé de l'ensemble des secteurs. Actuellement, les bureaux des services fiscaux consacrent toujours 50 p. 100 de leurs ressources visant l'économie clandestine aux secteurs de la construction et de la rénovation domiciliaire ainsi que de l'accueil. Depuis mars 2000, chaque bureau des services fiscaux a été en mesure d'utiliser les 50 p. 100 restants pour s'attaquer à d'autres secteurs à risque élevé (jusqu'à trois d'entre eux) dans la mesure où ceux-ci répondent à certains critères.

Déclaration de l'impôt et des taxes supplémentaires

12.236 En 1999, nous avions tenté de cerner les résultats sur le plan fiscal de l'Initiative visant l'économie clandestine, de manière distincte par rapport aux autres activités en cours ou à celles menées par d'autres organismes. En particulier, nous étions intéressés à identifier clairement les revenus non déclarés supplémentaires ainsi que établissement de nouvelles cotisations de revenu par suite des vérifications portant sur l'économie clandestine. Toutefois, nous avons découvert qu'il était difficile de le faire étant donné que les systèmes de l'Agence n'enregistraient pas de telles données. La vérification a permis d'estimer que le montant d'impôt supplémentaire pour les cinq premières années serait inférieur aux 300 millions de dollars déclarés par l'Agence. Nous avions recommandé que les revenus supplémentaires et les montants d'impôt supplémentaires perçus par suite des vérifications visant l'économie clandestine soient clairement enregistrés et déclarés par l'Agence.

12.237 Depuis 2000-2001, tous les bureaux identifient les revenus supplémentaires non déclarés décelés par des vérifications visant l'économie clandestine, et ceux-ci sont maintenant déclarés pour l'ensemble du pays. Les revenus non déclarés pour 2000-2001 s'élèvent à 200 millions de dollars. L'impôt résultant de ces revenus supplémentaires n'est pas encore déclaré

d'une manière distincte dans les renseignements relatifs au rendement de l'Agence. Le montant d'impôt pourrait s'élever approximativement à 34 millions de dollars.

Sélection des dossiers de vérification

12.238 À partir de notre examen des dossiers de vérification portant sur l'économie clandestine, nous avions recommandé que le ciblage et la sélection des dossiers de vérification soient améliorés. L'Agence nous a informés qu'elle veut continuer d'améliorer son ciblage des dossiers à risque élevé pour les revenus non déclarés au moyen d'une évaluation informatisée des risques et de l'appariement des données, de l'utilisation d'indices émanant de dénonciateurs, et de nouveaux systèmes de déclaration. Toutefois, notre examen des données sur le rendement fournies pour 2000-2001 indique que seulement 40 p. 100 des vérifications terminées ont permis de détecter des revenus non déclarés supplémentaires.

Il faut de meilleurs indicateurs de rendement

12.239 Étant donné que les activités de l'Initiative visant l'économie clandestine avaient une large portée et étaient assez spécialisées, nous avions recommandé que des indicateurs de rendement soient élaborés afin de déclarer les résultats de ces activités. Par exemple, étant donné que certaines activités visent à encourager l'observation, il pourrait être important de déclarer les renseignements portant sur les changements face à l'observation. L'Agence a convenu dans sa réponse qu'une vaste gamme d'indicateurs de rendement était nécessaire pour mesurer et déclarer le rendement des activités de l'Initiative ainsi que les effets à long terme de ces activités sur l'observation.

12.240 Les indicateurs de rendement actuellement utilisés pour déclarer les résultats des activités de l'Initiative portent sur l'incidence fiscale, l'efficience, la qualité du service et l'éducation des clients, l'exécution responsable, ainsi que la visibilité et l'éducation. Les indicateurs ne surveillent pas les changements dans les comportements en matière d'observation, ce qui constitue l'objectif des activités non reliées à la vérification de l'Initiative visant l'économie clandestine. Il n'est donc pas clair que les comportements en matière d'observation se soient améliorés depuis le début de l'Initiative.

Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques (1999, chapitre 3)

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Barry Leighton

Contexte

12.241 En 1999, nous avions examiné la mesure dans laquelle Statistique Canada évalue systématiquement la pertinence des systèmes et des pratiques de gestion de la qualité qui s'appliquent à ses programmes statistiques. Une telle évaluation lui permettrait de garantir que l'organisme possède l'information nécessaire pour gérer la qualité et en rendre compte. Nous avions également examiné les autoévaluations de Statistique Canada dans le cas de quatre enquêtes choisies pour déterminer si elles lui fournissent l'assurance raisonnable que les systèmes et les pratiques de gestion de la qualité sont adéquats. Enfin, nous avions cherché à déterminer si Statistique Canada informe adéquatement les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie employée pour compiler les statistiques.

12.242 Nous avions constaté que l'organisme emploie un certain nombre de mécanismes pour évaluer la qualité, mais qu'ils n'étaient pas appliqués uniformément pour chacun des programmes. Nous avions conclu que les mécanismes ne fournissaient pas systématiquement de l'information transparente sur la pertinence des systèmes et des pratiques de gestion de la qualité des programmes statistiques ou du niveau de qualité obtenue.

Objet du suivi

12.243 Dans nos travaux de suivi, nous avons examiné la documentation fournie par Statistique Canada sur les mesures prises en réponse à nos recommandations. Nous avons aussi interviewé des membres de la direction de l'organisme.

Conclusion

12.244 Initialement, Statistique Canada a fait de bons progrès dans la mise en œuvre de toutes nos recommandations. Depuis 1998, Statistique Canada a mieux intégré son approche de la gestion de la qualité à ses programmes statistiques. Dans ce cadre, l'organisme a fait des efforts pour établir un mécanisme révisé d'évaluation de la qualité s'appliquant à tous les programmes. Il a également pris des mesures pour mettre en œuvre les recommandations de son autoévaluation de 1998 du Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC) afin de corriger les faiblesses cernées. De plus, l'organisme a commencé à présenter plus d'informations sur la qualité de ses statistiques dans son *Rapport sur le rendement*. Enfin, Statistique Canada a révisé sa Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie — la Politique — et a commencé à l'appliquer. Cependant, l'organisme doit continuer sur sa lancée pour garantir que les initiatives prises pour corriger les faiblesses cernées lors de notre vérification de 1999 sont menées à terme.

Observations

Évaluation générale de la qualité

12.245 Application de mécanismes établis d'évaluation. En 1999, nous avions recommandé que Statistique Canada veille à ce que soient appliqués de façon uniforme des mécanismes établis d'évaluation de la qualité. Objectif : fournir de l'information systématique sur la qualité aux systèmes et pratiques de gestion pour chacun des programmes statistiques et, dans la mesure du possible, de l'information sur la qualité réelle des données produites. Statistique Canada a établi un mécanisme révisé d'évaluation de la qualité conçu pour s'appliquer uniformément à tous les programmes statistiques. Le processus de Production de rapports intégrés (PRI) comprend trois niveaux d'évaluation : le Regroupement annuel des indicateurs (RAI), la Revue biennale des programmes (RBP) et la Revue quadriennale des programmes (RQP). Le PRI est la responsabilité de la Division de la planification intégrée, qui prépare des tableaux à partir des systèmes centraux comme ceux des ressources humaines et des systèmes financiers. La RBP et la RQP sont des revues plus détaillées des programmes effectuées par les gestionnaires. En 2000-2001, l'organisme prévoyait effectuer les RBP et les RQP de 21 des 49 programmes statistiques. Il en a réalisé 9 (5 RBP et 4 RQP) et est en train de terminer 10 des 12 autres (6 RBP et 4 RQP). Deux d'entre elles ont été reportées à 2001-2002. Selon le calendrier actuel de Statistique Canada, elle réalisera la revue d'environ 40 p. 100 des programmes d'ici la fin de 2001-2002.

Autoévaluation de quatre enquêtes réalisées par Statistique Canada

12.248 Application plus large de la technique d'autoévaluation. En 1999, nous avions recommandé que Statistique Canada étudie la possibilité d'étendre l'application d'une technique améliorée d'autoévaluation, qui constituerait un élément des processus établis servant à évaluer la qualité. Statistique Canada a donné suite à cette recommandation. La RBP et la RQP du processus de Production de rapports intégrés intègrent des techniques d'autoévaluation semblables à celles qui ont été utilisées dans le cadre du processus d'autoévaluation de 1998 de l'organisme.

12.247 Autoévaluation de la Déclaration uniforme de la criminalité. En 1999, nous avions observé que les recommandations de l'autoévaluation de la Déclaration uniforme de la criminalité (DUC) étaient plus importantes que ne le laissait croire l'autoévaluation et méritaient que la haute direction s'en préoccupe. Cette enquête est actuellement en période de transition. Avant 1988, la DUC était composée de données cumulatives sur les affaires criminelles (DUC1). Depuis, le Centre canadien de la statistique juridique travaille en étroite collaboration avec les corps policiers et les fournisseurs des systèmes de gestion des dossiers judiciaires pour permettre aux corps de transmettre les données fondées sur les affaires criminelles (DUC2). La couverture nationale de l'enquête DUC2 est d'environ 50 p. 100. Par conséquent, la DUC2 ne constitue pas une enquête représentative du Canada. L'autoévaluation de la DUC réalisée dans le cadre de la vérification de 1999 recommandait des analyses précises pour déterminer l'effet de l'imputation des données manquantes. Statistique Canada a donné suite à

cette recommandation et a élaboré des taux d'imputation mensuels et annuels.

12.248 La mise en œuvre de la DUC2 dépendait fortement de l'accessibilité des technologies de l'information. Le bas prix des systèmes informatiques et la fusion des secteurs de compétence ont accéléré la mise en œuvre de la DUC2. Deux corps policiers importants, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), et un certain nombre de très petits corps policiers ne sont pas encore inclus dans la DUC2. Selon Statistique Canada, le fait d'inclure la PPO et la GRC dans la DUC2 augmentera d'environ 40 p. 100 la couverture totale de l'enquête. La PPO a mis en œuvre un système de gestion des dossiers conforme aux exigences de la DUC2 dans la plupart de ses secteurs de compétence et envoie actuellement des données d'essai à Statistique Canada pour vérifier le système. Le personnel de la PPO chargé de la mise en œuvre du nouveau système a déclaré que l'on devrait disposer de données annuelles de la DUC2 pour tous les secteurs de compétence de la PPO en 2002. La GRC prévoit mettre en œuvre un système conforme à la DUC2 dans les cinq prochaines années.

Information sur le rendement communiquée au Parlement

12.249 En 1999, nous avions recommandé que Statistique Canada améliore la couverture et le contenu de l'information sur la qualité des statistiques dans son *Rapport annuel sur le rendement* au Parlement en tirant parti de l'information sur la qualité qui se trouve dans les systèmes internes d'évaluation et de rapport. Nous avions constaté que le *Rapport sur le rendement* de Statistique Canada pour 1999-2000 décrit les éléments de qualité définis dans son cadre d'assurance de la qualité et qu'il s'appuie sur ce cadre pour discuter de la qualité de certains programmes. Le Rapport traite systématiquement de la pertinence, de l'exactitude, de l'actualité, de l'accessibilité, de l'intelligibilité et de la cohérence de plusieurs produits. Ces six dimensions de la qualité de l'information définissent « l'Adaptation des données à leur emploi », l'un des quatre aspects du rendement décrits dans le Cadre.

Informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie

12.250 En 1999, nous avions recommandé que Statistique Canada veille à ce que la Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie soit appliquée uniformément pour tous les produits et tous les modes de diffusion. Nous avions aussi recommandé que, en informant les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie, Statistique Canada se serve d'un en-tête clair et uniforme dans tous les documents imprimés et électroniques pour présenter une section offrant de l'information sur la qualité des données et la méthodologie ou renvoyer l'utilisateur à une source qui fournit cette information. Nous avions aussi recommandé que l'organisme établisse un cadre d'information souple pour définir le contenu de la section sur la qualité des données et la méthodologie de chaque produit statistique et document connexe, afin d'assurer le respect de l'esprit de la politique.

Le cadre devait permettre des variations dans la portée et l'étendue de l'information communiquée, selon le programme, le produit et le mode de diffusion.

12.251 Dans notre suivi, nous avions observé que Statistique Canada a pris des mesures pour répondre à ces recommandations. L'organisme a créé une Base de métadonnées intégrées (BMDI) qui doit servir de cadre d'information souple. Les données des dépôts existants de métadonnées ont été converties et versées dans la BMDI en novembre 2000, et l'organisme a entrepris un suivi actif en janvier 2001. Entre janvier et la fin de juillet, 46 p. 100 des 366 enquêtes actives ont été mises à jour conformément à la Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie. Cela représente 78 p. 100 des enquêtes mensuelles, 50 p. 100 des enquêtes trimestrielles et 35 p. 100 des enquêtes annuelles. De plus, la BMDI a été mise à jour pour respecter la politique dans le cas de neuf des dix enquêtes essentielles à la mission. Statistique Canada prévoit mettre à jour l'information de la BMDI relativement à 95 p. 100 des enquêtes d'ici la fin de 2001-2002, à l'exclusion de l'information sur les concepts et les variables. L'information sur les concepts et les variables mesurées sera ajoutée à la BMDI et actualisée au cours d'une phase ultérieure du développement.

12.252 Le Comité des méthodes et des normes de l'organisme a révisé la Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie pour ajouter l'utilisation d'en-têtes normalisés au sujet de la qualité et de la méthodologie. La BMDI permettra à Statistique Canada d'utiliser des en-têtes clairs et normalisés dans tous ses documents imprimés et électroniques dans les sections qui fournissent de l'information sur la qualité des données et la méthodologie. Une vérification interne de la mesure dans laquelle les produits statistiques respectent la Politique est en cours de planification et devrait être terminée en 2001-2002.

Approche intégrée de la gestion de la qualité

12.253 En 1999, nous avions recommandé que Statistique Canada rende ses politiques, lignes directrices et systèmes sur la qualité plus cohérents et homogènes en éliminant les différences dans les définitions de la qualité et en coordonnant les exigences de la documentation interne et des rapports externes. Statistique Canada a éliminé les différences dans les définitions de la qualité en appliquant uniformément sa définition de la qualité des produits en six dimensions. Cette définition évalue l'« Adaptation des données à leur emploi ». Comme nous l'avons mentionné, Statistique Canada intègre les définitions de la qualité du Cadre d'assurance de la qualité à la BMDI, dans le but précis de coordonner la documentation interne et les rapports externes.

12.254 Nous avions aussi recommandé que Statistique Canada coordonne l'élaboration de la base de métadonnées intégrées avec d'autres initiatives sur la qualité et prenne des mesures pour assurer l'intégralité et la fiabilité continues de la base de données. L'organisme intègre actuellement la BMDI à d'autres initiatives sur la qualité. Plus particulièrement, lors du Regroupement annuel des indicateurs (RAI), la Division de la planification

intégrée compte produire des évaluations de la qualité normalisées pour tous les programmes, en utilisant les données de la BMDI.

12.255 Nous avions également recommandé que Statistique Canada confie à un point central la responsabilité de promouvoir un mode intégré et cohérent d'élaboration et de mise en œuvre, dans tout l'organisme, d'initiatives sur la qualité, y compris l'évaluation de la qualité et la communication d'information à ce sujet. Statistique Canada a apporté des changements organisationnels pour créer des points centraux de responsabilité des initiatives sur la qualité. Lors de notre vérification de 1999, les gestionnaires de chacun des programmes étaient les premiers responsables des évaluations. Depuis, plusieurs changements ont été apportés : la Division de la planification intégrée est responsable de tous les RAI; le mandat du Comité des méthodes et des normes a été révisé et il est maintenant responsable de veiller à ce que les processus de gestion de la qualité soient appropriés, cohérents et à ce qu'ils soient utilisés; et toutes les revues quadriennales des programmes sont présentées au Comité d'évaluation des programmes.

Portefeuille de l'Agriculture — Les frais d'utilisation (1999, chapitre 11)

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directrice principale : Ellen Shillabeer

Contexte

12.256 Au cours de notre vérification de 1999, nous avions examiné comment trois entités du portefeuille de l'Agriculture, soit Agriculture et Agroalimentaire Canada (le ministère), la Commission canadienne des grains et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, géraient les frais d'utilisation. Au sein du Ministère, nous avions examiné les activités relatives aux frais d'utilisation de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, à la Direction générale des services à l'industrie et aux marchés, et celles du Compte de stabilisation du revenu net, à la Direction générale des politiques. Notre examen ciblait uniquement les tarifs imposés aux utilisateurs pour des services dispensés à l'extérieur du gouvernement.

12.257 Lors de notre vérification, ces entités avaient accompli des progrès au regard du respect des exigences de la politique gouvernementale de 1997 sur les frais d'utilisation, mais elles étaient en perte de vitesse et ne mettaient pas à jour leurs frais d'utilisation à mesure que leurs programmes évoluaient. Elles ne satisfaisaient pas à toutes les exigences de la politique — en effet, elles devaient améliorer la gestion des frais d'utilisation dans un certain nombre de domaines, c'est-à-dire établir le coût des services, évaluer l'impact des droits, établir des mécanismes officiels d'appel et de règlement des différends et intégrer des frais d'utilisation dans la planification stratégique.

12.258 Tel qu'indiqué dans la vérification, le ministre de l'Agriculture avait annoncé, en novembre 1996, un moratoire sur les nouveaux tarifs ou l'augmentation des tarifs en vigueur. Au printemps 2000, il a reconduit le moratoire, l'imposant aux trois entités — jusqu'à la fin de 2002 pour Agriculture et Agroalimentaire Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, et jusqu'en 2004 pour la Commission canadienne des grains. Dans leur réponse au chapitre et lors des audiences de comités parlementaires qui ont suivi, les entités se sont engagées à prendre des mesures, dans les limites imposées par ce moratoire.

12.259 Les parlementaires ont continué de manifester de l'intérêt pour la question des frais d'utilisation et le Comité de l'agriculture de la Chambre des communes a tenu des audiences sur ce sujet. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a aussi examiné les questions liées au recouvrement des coûts et il a déposé son rapport devant la Chambre en juin 2000.

Objet du suivi

12.260 Pour le suivi, nous avons examiné les rapports d'étape de chacune des entités décrivant les mesures prises à la suite de nos recommandations. De plus, nous avons examiné d'autres documents et interrogé les responsables du

gouvernement. Nous avons aussi examiné la réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent des finances.

Conclusion

12.261 Les entités ont fait peu de progrès au cours des deux années qui ont suivi notre vérification, en partie parce que le gouvernement a maintenu son moratoire sur les nouveaux tarifs ou l'augmentation des tarifs en vigueur. Elles hésitaient aussi à prendre des mesures avant que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ait terminé son examen de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification du gouvernement. Par contre, nous avons constaté peu de progrès même dans les domaines où il était possible de prendre des mesures, par exemple pour améliorer leur compréhension des coûts des services.

12.262 Nous continuerons de surveiller les mesures prises par ces entités au cours des prochaines années afin d'établir leurs progrès dans la mise en œuvre de nos recommandations.

Observations

Les obstacles à la prise de mesures

12.263 Les trois entités ont indiqué que le maintien du moratoire avait eu des répercussions sur leur capacité de modifier leur gestion des frais d'utilisation. Par exemple, étant donné que le moratoire ne permet pas d'appliquer de nouveaux tarifs ou d'augmenter les tarifs en vigueur, les entités n'ont pu démontrer qu'elles avaient amélioré l'information communiquée au public sur l'incidence probable des frais proposés. Le moratoire a aussi eu une incidence sur d'autres aspects de la gestion des frais d'utilisation, notamment l'adaptation des barèmes tarifaires, l'ajout des frais d'utilisation dans la planification stratégique de même que les processus d'appel et de règlement des différends. En revanche, il y a d'autres domaines où ces entités pourraient faire davantage pour se préparer à la fin éventuelle du moratoire. Nous fournissons plus de précisions à ce sujet dans les sections qui suivent.

12.264 En plus du moratoire, les entités ont fait mention d'un autre obstacle à la prise de mesures; elles attendent que le Secrétariat du Conseil du Trésor révise sa politique sur les frais d'utilisation. L'examen par le Secrétariat de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification adoptée en 1997 par le gouvernement devait initialement avoir lieu avant 2000, mais cet examen et tout changement susceptible d'être apporté ne se feront pas avant le début de 2002. Les représentants du Ministère ont indiqué qu'ils hésitent à adopter des changements qui pourraient être contraires à la nouvelle politique.

Aucune analyse de la situation actuelle

12.265 Lors de notre vérification de 1999, nous considérions que le moratoire pouvait donner aux trois entités le temps de réévaluer leur situation et de planifier des améliorations. C'est ce qu'elles ont fait, mais de façon très limitée. Le moratoire les empêche d'instaurer de nouveaux tarifs et limite énormément leur capacité de modifier les tarifs existants, mais elles auraient pu mieux déterminer les changements nécessaires pour se préparer à la levée du moratoire.

12.266 Dans sa réponse officielle à notre vérification initiale, l'Agence canadienne d'inspection des aliments s'est engagée à simplifier ses barèmes de

droits. Cela ne s'est pas produit et le nombre de tarifs se situe toujours à quelque 1 600, bien que l'Agence ait réitéré son intention de simplifier ses barèmes tarifaires. En outre, même si l'Agence continue de reconnaître que ses frais d'utilisation posent des problèmes — par exemple, divers groupes de producteurs paient une proportion différente des coûts même s'ils bénéficient de services analogues — elle n'a pas effectué d'analyse formelle pour déterminer comment elle doit modifier ses tarifs. Elle a élaboré une ébauche de politique de recouvrement des coûts et de plan stratégique qui définit ses plans d'établissement des coûts et de consultation avant la reprise même des consultations sur les frais d'utilisation, en 2003. L'Agence a aussi retenu les services d'un économiste pour réaliser des évaluations d'incidence économique. Mais il est encore trop tôt pour connaître les résultats de ces efforts.

12.267 Nous avions indiqué dans notre rapport de vérification que le moratoire avait empêché la Commission canadienne des grains d'appliquer les recommandations de l'examen de ses programmes qu'elle avait mené en 1999, et parmi celles-ci, la recommandation voulant qu'elle fasse mieux concorder son barème tarifaire et la base de coûts. Comme le moratoire a été maintenu, la situation est toujours la même. Toutefois, le gouvernement en a tenu compte et approuvé un financement supplémentaire de 83 millions de dollars pour la Commission canadienne des grains afin que ses tarifs obligatoires soient gelés jusqu'en 2004.

12.268 Une direction générale d'Agriculture et Agroalimentaire Canada a fait des progrès en dépit du moratoire. En effet, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies a mené à terme deux études pertinentes sur ses principaux programmes. La première étude était centrée sur les projets d'irrigation dans le sud-ouest de la Saskatchewan et déterminait la proportion des avantages que le public retire du service et la proportion des avantages personnels qu'il faut recouvrer des utilisateurs. La deuxième étude comportait l'élaboration d'un cadre économique pour le recouvrement des coûts du Programme de pâturages communautaires de la Direction générale et, notamment, le niveau de recouvrement des coûts optimal pour ce programme.

Légère amélioration des méthodes d'établissement des coûts

12.269 En 1999, nous avions fait valoir le besoin d'adopter de rigoureuses pratiques d'établissement des coûts afin d'établir si les frais d'utilisation sont appropriés. Les trois entités ont modifié de façon significative leur système de comptabilité qui leur permet maintenant de mettre en œuvre des méthodes d'établissement des coûts plus perfectionnées et d'en faire le suivi. L'Agence canadienne d'inspection des aliments a indiqué qu'elle avait amélioré ses systèmes de suivi de l'affectation des ressources et de suivi des activités. La Commission canadienne des grains et Agriculture et Agroalimentaire Canada poursuivent leurs travaux sur les systèmes. Néanmoins, ces entités se sont jusqu'ici efforcées de rendre leurs systèmes opérationnels sans pleinement utiliser leur capacité de saisir et d'analyser l'information sur les coûts. D'autres efforts sont nécessaires dans ce domaine.

Les consultations entre l'Agence canadienne d'inspection des aliments et les utilisateurs sont au point mort

12.270 Notre vérification de 1999 avait relevé qu'en général le processus de consultation entre l'Agence canadienne d'inspection des aliments et les utilisateurs avait été amélioré au cours des cinq années précédentes. Pendant le moratoire, l'Agence a poursuivi ses consultations auprès des intervenants afin de leur faire part des faits nouveaux concernant les programmes; quoi qu'il en soit, les consultations sur les frais d'utilisation n'ont pas progressé. Pour réaliser des progrès dans divers domaines tels que la détermination des changements à apporter aux barèmes tarifaires et l'élaboration de nouvelles normes de service, l'Agence doit mener des consultations intensives sur les frais d'utilisation pour chaque secteur. Pourtant, elle ne prévoit pas le faire d'ici 2003. Les responsables de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et du Compte de stabilisation du revenu net du Ministère ont continué de tenir régulièrement des séances de consultation. La Commission canadienne des grains a tenu des réunions annuelles avec ses intervenants.

Des travaux récents sur l'incidence cumulative

12.271 Sous la férule d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, les entités ont fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne deux recommandations sur l'incidence cumulative des frais d'utilisation. En 1998, le Ministère avait examiné l'incidence de certaines initiatives fédérales de recouvrement des coûts sur le secteur agroalimentaire. Se fondant sur ces travaux, il parachève actuellement une étude qui propose une méthode d'évaluation de l'incidence cumulative des divers tarifs proposés pour les programmes du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

Peu de progrès concernant les normes de service

12.272 En 1999, nous avions fait observer qu'à quelques exceptions près, les entités ne s'étaient pas servies de normes de service ni de mesures du degré de satisfaction de la clientèle comme outils de gestion pour évaluer jusqu'à quel point leurs services répondaient aux attentes de la clientèle. Or, nous avons constaté qu'il y avait eu peu de changements au cours des deux dernières années au sein des trois entités. Les normes de service sont l'exception et non la règle, et les normes existantes ne sont pas appliquées au niveau organisationnel. C'est une question sur laquelle on pourrait se pencher pendant le moratoire.

Des travaux sur les principes directeurs

12.273 En 1999, nous avions souligné l'importance d'avoir des principes directeurs pour l'établissement des frais d'utilisation, à la fois pour assurer l'uniformité au sein d'une entité et pour fournir d'importants renseignements aux groupes d'utilisateurs. C'est là un secteur où nous nous attendions à des progrès. Agriculture et Agroalimentaire Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont commencé à élaborer un cadre et un plan stratégique pour la gestion des frais d'utilisation, mais ces projets en sont toujours à l'état d'ébauches et n'ont pas encore été approuvés par la haute

direction. La Commission canadienne des grains continue d'appliquer les principes directeurs qu'elle a mis en place depuis un certain temps, mais elle ne peut les appliquer pleinement à ses services obligatoires à cause du moratoire.

12.274 Les membres des trois entités ont convenu, en août 2000, que le moyen le plus efficace d'améliorer la gestion des frais d'utilisation — défi s'il en est — est de préparer ensemble des principes directeurs, un cadre général et des lignes directrices générales à l'intention des gestionnaires. Agriculture et Agroalimentaire Canada a ébauché un cadre de gestion du recouvrement des coûts qui s'appliquera aux trois entités. Le Ministère reconnaît ainsi que ce sont les mêmes utilisateurs (principalement les fermiers et le secteur agricole et agroalimentaire) qui paient des droits aux trois entités. La Commission canadienne des grains et l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont, en principe, accepté d'élaborer ce cadre, mais les progrès sont lents, alors que le Ministère attend les résultats de l'examen de la politique du Secrétariat Conseil du Trésor.

Défense nationale — Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement (1999, chapitre 13)

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak

Contexte

12.275 En 1999, nous avions examiné les moyens que prenait la Défense nationale pour gérer les matières dangereuses comme les substances inflammables, les produits corrosifs et les munitions. Le Ministère utilisait alors plus de 6 000 produits dangereux et estimait qu'au moins le quart de ses 80 700 employés à temps plein étaient souvent en contact avec des produits chimiques dangereux.

12.276 Même si les politiques, les plans et les procédures du Ministère au niveau national indiquaient que le personnel connaissait le cadre juridique et les meilleures pratiques de gestion des matières dangereuses, la mise en œuvre ne se faisait pas de façon systématique dans les bases et les unités. Nous avions constaté des lacunes en ce qui concerne la conformité aux lois et aux règlements, l'application des protocoles et des méthodes de vérification, ainsi que la mise en œuvre des systèmes de gestion de la conformité visant à promouvoir l'amélioration continue.

12.277 Le Ministère a accueilli favorablement nos recommandations et indiqué qu'il prendrait les mesures pour donner suite aux préoccupations soulevées dans notre vérification.

Objet du suivi

12.278 L'objectif de notre suivi consistait à déterminer dans quelle mesure les recommandations avaient été appliquées, ainsi qu'à cerner les mesures prises et les améliorations apportées par le Ministère. Nous avons rencontré des représentants du Ministère et examiné des documents et des rapports clés.

Conclusion

12.279 Le Ministère a pris des mesures pour donner suite à nos préoccupations. Il a élaboré des plans d'action pour chaque recommandation et réalisé certains progrès. Toutefois, il n'a pleinement mis en œuvre que quelques-unes des recommandations. En outre, il a révisé et reporté un grand nombre des délais d'exécution fixés pour ses plans d'action.

12.280 La lenteur des progrès s'explique par les pénuries de personnel. Par ailleurs, le Ministère a mis l'accent sur l'élaboration de sa deuxième stratégie de développement durable et de son système de gestion de l'environnement au niveau national. Les porte-parole ont indiqué que les deux documents en question contiendraient d'importantes lignes directrices permettant au Ministère de donner suite à nos préoccupations.

Observations

Amélioration des systèmes d'information

12.281 Nous avions recommandé que le ministère de la Défense nationale fournisse à ses employés de l'information concernant les implications de l'emploi de matières dangereuses pour la sécurité et l'environnement et qu'il mette en place des systèmes d'inventaire contenant de l'information standard sur les matières dangereuses.

12.282 Le Ministère a pris des mesures pour mettre à jour et améliorer l'information qu'il fournit au personnel. À l'heure actuelle, il réalise un projet dont l'objectif est de regrouper les systèmes de gestion de l'information en milieu de travail dans un système Web. Le système comprendra une base de données centralisée où seront emmagasinées les anciennes et les nouvelles fiches signalétiques des matières dangereuses.

12.283 Le projet compte sur une équipe interfonctionnelle qui déterminera les exigences standard minimales du système Web. Grâce à celui-ci, les employés devraient pouvoir consulter une liste de produits privilégiés et moins dangereux et accéder directement au système de gestion des stocks du Ministère, afin d'y chercher des renseignements exacts et à jour.

12.284 On a mis à jour la formation relative au Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT), et normalisé le système de suivi. Les cours portent sur l'identification et l'interprétation des renseignements et des symboles sur les matières dangereuses. Le nouveau système de suivi établit un lien entre les dossiers d'instruction, d'une part, et la base de données nationale sur l'instruction offerte par le Ministère, les dossiers du personnel, les dossiers des emplois à l'unité et les dossiers des officiers de la sécurité des bases, d'autre part.

Lenteur des progrès dans le domaine de la surveillance des effluents

12.285 Dans le cadre de notre vérification, nous avons signalé le besoin d'évaluer les effluents liquides et les rejets atmosphériques dans les bases de la Défense nationale pour veiller à ce que les matières dangereuses ne contaminent pas l'environnement.

12.286 Dans sa deuxième stratégie de développement durable, datée de décembre 2000, le Ministère s'engage à diffuser des lignes directrices nationales sur la surveillance des effluents, à élaborer et à appliquer un plan de surveillance des effluents des égouts pluviaux, ainsi qu'à vérifier périodiquement les substances rejetées dans ceux-ci pour s'assurer qu'elles sont conformes aux normes locales. La stratégie exige également que le Ministère mette au point une stratégie nationale sur les émissions atmosphériques.

12.287 Le Ministère participe à un comité interministériel qui se penche notamment sur une lacune possible décelée par la Défense nationale en ce qui concerne les règlements fédéraux et provinciaux touchant les rejets atmosphériques.

12.288 Le Ministère a surveillé les effluents de certaines bases au moyen de montants fournis par les bases elles-mêmes ou d'un programme émanant du

Quartier général, c'est-à-dire le Programme environnemental du Ministère (PEM). Les essais effectués donnent suite à certaines de nos préoccupations et concernent d'autres programmes de surveillance du Ministère.

12.289 Le PEM, qui finance divers projets environnementaux, cessera d'exister à la fin de l'exercice 2002-2003. À partir de ce moment, les projets et les programmes environnementaux seront menacés, à moins qu'ils ne soient financés par d'autres moyens. Pour faire face à ce problème, le Ministère mène une étude ayant pour objectif d'évaluer les risques environnementaux et les obligations éventuelles qui en découlent. Ainsi, il sera en mesure d'élaborer des stratégies visant à atténuer ou à éliminer les risques et les obligations connexes.

La gestion de la conformité demeure insuffisante

12.290 Lors de notre vérification, nous avions constaté des cas répandus, fréquents et répétés de non-conformité aux exigences de la loi et des politiques, de même qu'un manque d'information sur la conformité générale aux exigences. En outre, les systèmes de gestion visant à assurer la conformité aux niveaux de la base et de l'unité ne favorisent pas l'amélioration continue. Nous avions recommandé que le Ministère mette en œuvre des programmes systématiques de vérification et d'inspection au Quartier général et qu'il applique des méthodes cohérentes aux fins des vérifications annuelles des bases. Nous avions aussi recommandé que les bases et les unités établissent des mesures de rendement de la conformité des matières dangereuses pour déterminer si des améliorations sont constamment apportées en vue de l'atteinte de l'objectif de l'entière conformité.

12.291 Le Ministère a établi, à l'échelle nationale, un système de gestion de l'environnement (SGE) fondé sur la norme du système de gestion de l'environnement ISO 14001. Le SGE repose sur des principes selon lesquels le Ministère s'engage à apporter de constantes améliorations et à se conformer à la législation et à la réglementation pertinentes, ainsi qu'à d'autres exigences auxquelles il souscrit. Dans le cadre du SGE, le Ministère s'engage également à mettre au point des protocoles de vérification et à effectuer tous les trois ans des vérifications au niveau du commandement.

12.292 Le SGE national constitue un modèle pour les systèmes de gestion de l'environnement des commandements, et ceux-ci servent à leur tour de modèle pour les systèmes des bases. La date visée pour l'élaboration et la mise en œuvre du premier cycle complet de systèmes de gestion de l'environnement à l'échelle du Ministère est mars 2004, et non avant.

12.293 Les exigences de base des vérifications et des inspections n'ont pas encore été définies ni incluses dans le SGE national. Par conséquent, les protocoles de vérification et d'inspection des commandements et des bases n'ont pas encore été uniformisés de manière à être complets et cohérents. Certains représentants ont signalé que le processus de vérification et d'inspection doit inclure des vérifications menées par un tiers; dans un tel cas, l'équipe de vérification est constituée de personnes extérieures au groupe

visé. Les résultats des vérifications effectuées par des tiers sont jugés moins partiaux et donc plus objectifs.

12.294 Dans le cadre du processus lié au SGE, les organisations doivent déterminer leurs exigences juridiques et autres. La politique environnementale du Ministère, c'est-à-dire le Code de gérance de l'environnement, exige que la Défense nationale respecte, voire qu'elle dépasse, la lettre et l'esprit de toutes les lois fédérales en matière d'environnement et, s'il y a lieu, qu'elle exerce des activités compatibles avec les normes municipales, provinciales, territoriales et internationales. Dans notre vérification, nous avons signalé que la Défense nationale ne définissait pas l'expression « s'il y a lieu ». Ainsi, les circonstances dans lesquelles les activités du Ministère seraient compatibles avec les normes municipales, provinciales, territoriales et internationales ne sont pas claires.

12.295 Ce n'est que récemment que le Ministère a déployé des efforts en vue d'élaborer et de diffuser une politique qui clarifie les réglementations fédérale, provinciale et municipale, de même que les normes applicables aux activités exercées par le Ministère sur les terres fédérales. La diffusion de la politique définitive est prévue pour le printemps 2002.

12.296 Même si le Ministère tarde à donner suite à nos recommandations, il a l'intention de définir le concept d'« entière conformité » pour l'ensemble de son organisation. Ainsi, il diffusera auprès des responsables des systèmes auxiliaires de gestion de l'environnement les lignes directrices dont ils ont besoin pour déterminer dans quelle mesure les bases et les escadres doivent respecter les exigences provinciales et municipales et les autres exigences applicables.

Revenu Canada — Taxe sur les produits et services : Traitement et vérification des déclarations (1999, chapitre 16)

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Jamie Hood

Contexte

12.297 La taxe sur les produits et services (TPS) constitue une taxe de vente multi-stades imposée sur les produits et les services taxables. La TPS s'applique sur chaque échange de produits et de services taxables, du producteur ou du fournisseur initial jusqu'aux consommateurs en passant par le producteur ou le fournisseur intermédiaire. Pour assurer que la valeur ajoutée à chaque stade de la chaîne d'approvisionnement n'est taxée qu'une fois, les producteurs et les fournisseurs sont en mesure de recouvrer la TPS payée sur leurs achats d'intrants d'entreprise grâce aux « crédits de taxe sur les intrants ». La taxe de vente harmonisée (TVH) est perçue dans trois des provinces de l'Atlantique et fait partie intégrante du programme de la TPS. L'objectif visé par la vérification de 1999 consistait à évaluer l'efficience et l'efficacité des activités de Revenu Canada visant le traitement et la vérification des déclarations de TPS.

12.298 En 1999, nous avions noté que Revenu Canada, maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), avait rationalisé ses opérations de traitement de la TPS à son Centre fiscal de Summerside et en avait augmenté la rapidité. Toutefois, nous étions préoccupés par le fait que les normes de traitement des déclarations ne mettaient pas suffisamment l'accent sur la qualité, l'exactitude, le respect des délais et le coût à l'unité. De plus, nous avions noté que de meilleures mesures du rendement aideraient à gérer les frais d'intérêts et à améliorer le service aux inscrits. Au moment de notre vérification, ces opérations faisaient l'objet d'une nouvelle répartition parmi les autres centres de traitement et nous étions préoccupés par la perte possible des gains en efficience.

12.299 Nous avions également noté que les procédures automatisées utilisées pour déceler les demandes de remboursement de TPS à risque élevé en vue de l'examen avant paiement devaient être plus judicieuses. Nous avions recommandé que Revenu Canada passe en revue ses procédures de traitement préliminaires et envisage l'examen des déclarations qui comportaient des paiements. Nous avions également découvert que les vérifications après paiement de la TPS pourraient être mieux planifiées et exécutées, qu'il fallait trop de temps pour les terminer, que les employés affectés à la vérification n'avaient pas reçu de formation adéquate, et que le rendement pourrait être amélioré grâce à une meilleure sélection des inscrits devant faire l'objet d'une vérification. En dépit des améliorations apportées aux divers systèmes, nous étions préoccupés quant à l'exactitude des analyses effectuées pour évaluer les processus de vérification avant et après paiement.

Objet du suivi

12.300 Notre suivi a consisté à étudier le rapport d'étape préparé par l'Agence des douanes et du revenu du Canada sur les progrès qu'elle avait accomplis dans la mise en œuvre de nos recommandations de 1999, à examiner les documents justificatifs, et à tenir des discussions avec les responsables de l'Agence.

Conclusion

12.301 L'Agence a fait des progrès satisfaisants pour donner suite à l'ensemble de nos recommandations, sauf pour le soutien du programme de vérification de la TPS, où le gros reste à faire pour assurer la mise en œuvre complète de notre recommandation.

Observations

12.302 Le traitement des déclarations et des demandes de remboursement de la TPS consiste à ouvrir et à trier le courrier, à valider les demandes après en avoir déterminé le caractère complet, à les grouper par type de document, à entrer les renseignements pertinents figurant sur le document dans un système central de traitement, et à corriger les erreurs. Si le montant total de la TPS imposée par un inscrit à ses clients dépasse le montant demandé au titre des crédits de taxe sur les intrants, l'inscrit doit verser la différence à l'Agence. C'est ce qu'on appelle une « déclaration avec solde débiteur ». Si les crédits de taxe sur les intrants dépassent le montant imposé au titre de la TPS, l'inscrit peut demander un remboursement auprès de l'Agence. C'est ce qu'on appelle une « déclaration avec solde créditeur ». L'ADRC verse des intérêts sur les demandes dont le traitement nécessite plus de 21 jours. L'Agence reçoit également les demandes de remboursement de la TPS payée, par exemple, par des visiteurs au Canada.

12.303 Un certain nombre de contrôles de validité automatisés sont appliqués aux déclarations de TPS avec solde créditeur et aux demandes de remboursement de la TPS en vue de déceler les déclarations non conformes à la loi ou qui, pour toute autre raison, pourraient justifier la tenue d'une enquête. Les déclarations choisies sont électroniquement envoyées aux bureaux des services fiscaux (BSF) de diverses localités. Dans le cadre du processus de vérification avant paiement, un agent examine chaque poste et décide soit de payer le montant demandé, soit de confier la demande à un vérificateur qui procédera à un examen plus approfondi.

12.304 L'Agence procède également à des vérifications après paiement afin de découvrir d'autres genres de cas d'inobservation à l'égard des nombreuses exigences de la Loi sur la taxe d'accise, et de découvrir des problèmes touchant les remboursements qui ont déjà été versés. Grâce à l'utilisation de systèmes de soutien informatisés, les vérificateurs des BSF choisissent, planifient et effectuent des vérifications de la TPS pour les cas présentant des risques élevés d'inobservation. Les résultats de ces vérifications sont déclarés dans les systèmes de l'Agence.

Progrès accomplis dans le traitement des déclarations de TPS

12.305 En 1999, nous étions préoccupés par le fait que la direction ne tirait pas pleinement avantage des renseignements disponibles et que Revenu Canada

n'avait pas mis à jour ses normes de traitement afin d'y inclure la qualité, l'exactitude, le respect des délais et le coût à l'unité. Nous étions également préoccupés par le fait que Revenu Canada n'avait pas procédé à des analyses comparatives avec d'autres centres importants de traitement au sein d'organismes de même nature afin d'évaluer ses normes de rendement, ses options en matière de prestation de services et ses technologies.

12.306 Durant le suivi, nous avons constaté que l'Agence a pris des mesures pour surveiller ses activités de traitement des déclarations et qu'elle a élaboré des rapports sur la saisie des données et la correction des erreurs. Elle compare également l'efficacité et la qualité de ces activités dans l'ensemble des centres fiscaux. Des normes ont été établies pour le nouveau service IMPÔTEL TPS. Les gestionnaires ont reconnu la nécessité d'instaurer des indicateurs officiels de rendement reliés à d'autres aspects du traitement, tels que le coût à l'unité, mais ces indicateurs n'ont pas encore été élaborés. Les activités de traitement ont fait l'objet d'une analyse comparative visant à évaluer les économies effectuées au sein des divers centres fiscaux, mais l'analyse comparative n'a pas encore été élargie pour inclure d'autres organismes de même nature.

12.307 Nous étions également préoccupés par le fait qu'en 1999, Revenu Canada ne surveillait ni ne contrôlait la part des frais d'intérêts qu'il était tenu de payer. Le montant des frais d'intérêts dont le versement a été évité pourrait constituer un indicateur valide du rendement en ce qui touche l'efficacité du traitement et le service aux inscrits.

12.308 Durant le suivi, nous avons découvert que l'Agence avait donné comme instruction à ses gestionnaires d'accorder une attention particulière aux transactions qui devaient faire l'objet de corrections et de traiter en priorité les déclarations avec solde créditeur qui risquaient de produire des intérêts. L'Agence fait la promotion du dépôt direct des remboursements afin de réduire le temps nécessaire avant qu'un inscrit reçoive son paiement. L'option IMPÔTEL, qui a été introduite en avril 2001 afin d'améliorer le service aux inscrits, a également été mise en place afin de diminuer les frais d'intérêts. L'Agence établit actuellement un nouveau rapport qui fera une distinction entre les frais d'intérêts causés par un traitement lent et les frais versés par suite des activités de vérification. Une fois terminé, ce rapport devrait fournir aux gestionnaires les renseignements nécessaires pour les aider à surveiller et à contrôler les frais d'intérêts dont ils assument la responsabilité.

Progrès réalisés dans le programme de vérification avant paiement de la TPS; les déclarations avec solde débiteur continuent d'être examinées durant la vérification après paiement

12.309 Lors de notre vérification de 1999, nous avions exprimé notre préoccupation concernant plusieurs aspects des programmes de vérification avant paiement de Revenu Canada :

- Les contrôles de validité automatisés étaient inefficaces parce qu'ils n'étaient pas particulièrement judicieux, et un grand nombre de

déclarations choisies par les contrôles n'avaient pas besoin de faire l'objet d'un examen.

- Les déclarations avec solde débiteur n'étaient pas considérées comme faisant partie intégrante du processus de vérification avant paiement.
- Les procédures en usage dans les BSF pour attribuer les ressources et gérer l'examen et la vérification des demandes de remboursement étaient dépassées.

12.310 Durant le suivi, nous avons constaté les éléments suivants :

- L'Agence a passé en revue et révisé ses contrôles de validité automatisés applicables aux déclarations avec solde créditeur. Des changements supplémentaires visant les contrôles de validité des déclarations avec solde créditeur doivent entrer en vigueur en 2003 et 2004.
- L'Agence analyse actuellement les contrôles de validité applicables aux remboursements et des modifications devraient être apportées graduellement au cours de 2003 et 2005.
- L'Agence a envisagé de passer en revue et de vérifier les déclarations avec solde débiteur en même temps qu'elle effectue les vérifications avant paiement des déclarations avec solde créditeur. Elle a conclu que ses procédures de sélection des vérifications après paiement permettaient de sélectionner des déclarations avec solde débiteur à risque élevé. Ces procédures de sélection sont passées en revue périodiquement.
- L'Agence a établi un nouveau modèle pour l'attribution des ressources au programme de vérification. Ce modèle identifie les vérifications de la TPS avant paiement comme étant une priorité au sein du programme. De nouvelles lignes directrices pour la gestion des vérifications de la TPS avant paiement, qui prévoient la mise sur pied d'équipes de vérification spécialisées en matière de TPS/TVH, ont été rédigées et faisaient l'objet d'une diffusion au moment où le suivi s'est achevé.

L'Agence a amélioré ses vérifications de la TPS après paiement

12.311 En 1999, nous étions préoccupés par le fait que Revenu Canada avait besoin de continuer à améliorer ses systèmes de sélection des vérifications et à fournir une formation supplémentaire aux personnes qui les utilisent afin de sélectionner les vérifications après paiement. Revenu Canada avait également besoin d'intensifier ses efforts visant à réduire la durée des vérifications.

12.312 Notre travail de suivi a relevé que l'Agence avait récemment révisé son guide sur l'élaboration de la charge de travail afin d'aider ses employés à utiliser les systèmes de sélection des vérifications. L'Agence a également travaillé avec Statistique Canada afin d'améliorer les codes de la classification type des industries visant des descriptions plus détaillées et plus précises de l'activité industrielle principale. Le projet pilote de révision approfondie de l'inscription à la TPS/TVH a été mis en œuvre afin d'améliorer les critères utilisés pour identifier au début du processus les inscrits potentiellement à risque élevé. Les résultats du projet seront passés en revue afin d'assurer que les critères sont acceptables pour l'ensemble des régions.

12.313 Nous avons également constaté que l'Agence avait diminué la taille des équipes et exigé des BSF qu'ils présentent un rapport tous les six mois sur

les progrès qu'ils ont accomplis en vue d'atteindre les objectifs en matière de vérification. Ce rapport comprend des rapports d'étape sur les vérifications en cours depuis plus de six mois. Un groupe de discussion s'est également réuni et a présenté des recommandations qui ont été mises en œuvre dans les bureaux locaux. Parmi ces recommandations, mentionnons l'établissement d'objectifs mieux définis, une plus grande obligation redditionnelle imposée au vérificateur, davantage d'attention accordée à la sélection des fichiers, et le souci d'adapter la formation dispensée aux vérificateurs à leurs responsabilités. On a diffusé une brochure informant les contribuables et les inscrits de leurs responsabilités durant les vérifications afin d'aider à diminuer le temps nécessaire pour effectuer les vérifications.

Modification de l'approche à l'appui des programmes de vérification de la TPS

12.314 En 1999, nous étions préoccupés par le fait que l'on ne disposait pas en temps opportun des renseignements nécessaires pour gérer efficacement les programmes de vérification avant paiement et après paiement. Il était difficile de distinguer les activités qui fonctionnaient bien de celles qui avaient besoin d'être améliorées. Il était également difficile d'analyser les écarts entre les divers projets de vérification.

12.315 Nous avons constaté que l'Agence avait abandonné le prototype des « cubes » Powerplay qu'elle comptait utiliser pour suivre les vérifications en remplacement des systèmes de 1999. Plus récemment, les anciens systèmes de déclaration ont été améliorés afin d'inclure davantage de vérifications avant et après paiement. De plus, l'Agence produit plusieurs rapports spéciaux afin d'aider à gérer la charge de travail que constituent les déclarations avec solde créditeur. Bien que la direction de l'Agence estime que les rapports actuels sont adéquats pour assurer la prise de décisions, l'Agence élabore un système de remplacement pour la production de rapports qui doit être mis en vigueur en 2001-2002. L'Agence prévoit également mettre en œuvre en 2001-2002 une surveillance des rapports du rendement en vue d'améliorer la déclaration du rendement réel par rapport au plan établi. Des progrès ont été réalisés, mais il reste encore à déployer la plus grande partie des efforts pour assurer la mise en œuvre complète de notre recommandation.

La préparation à l'an 2000 : l'étape finale (1999, chapitre 25)

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directrice principale : Nancy Cheng

Contexte

12.316 À la fin des années 1990, les secteurs public et privé à l'échelle mondiale s'inquiétaient de la menace posée par le problème du passage à l'an 2000. Ce problème fait référence à la possibilité d'erreur, de défectuosité ou de défaillance causée par l'ancienne pratique de représenter l'année par un code à deux chiffres.

12.317 Notre troisième vérification consacrée au passage à l'an 2000 — dont les résultats sont communiqués dans le chapitre 25 de 1999 — portait sur les progrès du gouvernement dans sa dernière étape de préparation. La vérification était axée sur sept fonctions essentielles à la mission et sur les résultats des travaux de règlement du problème et des tests effectués dans six organisations chargées de ces fonctions. Nous avons également examiné plusieurs questions horizontales, notamment la stratégie de communication du gouvernement et la planification d'urgence ministérielle. Nous avons aussi formulé des commentaires sur les progrès importants réalisés par le gouvernement et présenté des recommandations sur les mesures à prendre après décembre 1999.

Objet du suivi

12.318 Pour notre suivi de 2001, nous avons effectué principalement des entrevues avec le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor et un examen des documents du Secrétariat liés au passage à l'an 2000. En plus des rapports du Bureau du Projet de l'an 2000 du Secrétariat, nous avons examiné les rapports sur l'achèvement des projets des six ministères et organismes chargés des sept fonctions essentielles à la mission que nous avions vérifiées en 1999.

Conclusion

12.319 Notre suivi nous a permis de constater que des efforts considérables avaient été déployés pendant la période qui a précédé et suivi le passage à l'an 2000 afin d'éviter des problèmes informatiques en 2000. En outre, le gouvernement a pris des mesures pour documenter les leçons tirées de la préparation en vue de cette menace qui pesait sur l'ensemble du gouvernement. Toutefois, peu de progrès ont été réalisés pour ce qui est de veiller à ce que les ministères et les organismes soient au courant des conventions d'affichage de date du gouvernement et qu'ils les respectent. Des mesures doivent être élaborées et mises en œuvre pour régler cette question. En ce qui concerne les bases d'information de valeur, des mesures sont prises pour faire en sorte que les ministères et les organismes assurent la tenue et la mise à jour de celles-ci; les politiques, normes et pratiques ne seront probablement pas achevées avant 2003.

Observations

12.320 Après le 1er janvier 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a dirigé différents projets en vue de documenter les leçons tirées du passage à l'an 2000. Les projets suivants comptent parmi les plus importants :

- Les rapports sur l'achèvement des projets des ministères ont été rédigés ou mis à jour à l'hiver 2000. La majorité des six organisations que nous avons vérifiées en 1999 ont indiqué au Secrétariat qu'elles prévoyaient tenir à jour des inventaires des systèmes essentiels ou des plans de continuité des opérations.
- Au printemps 2000, on a mené les dernières entrevues auprès des ministères et des organismes chargés des fonctions essentielles à la mission du gouvernement afin de vérifier l'état de préparation de ceux-ci. Ces entrevues portaient sur des questions telles que les rapports d'incident du passage à l'an 2000, l'achèvement des projets, les avantages obtenus, le coût différentiel total des travaux de règlement du problème de l'an 2000 et des activités connexes, les leçons tirées et le respect des conventions d'affichage de date.
- On a rédigé un rapport d'évaluation après la mise en œuvre en juillet 2000. Ce rapport avait pour but d'évaluer la gestion des opérations gouvernementales pour ce qui est des questions liées au passage à l'an 2000. Il comprend une annexe sur les leçons tirées.
- On a préparé un modèle d'apprentissage pour le passage à l'an 2000 indiquant les éléments essentiels de la mise en œuvre efficace d'une initiative horizontale de grande envergure. On a présenté des exposés aux ministères et aux organismes à l'automne 2000.

Conventions d'affichage de date du gouvernement

12.321 En 1999, nous avions recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor veille à ce que tous les ministères et les organismes soient informés de l'existence des conventions d'affichage de date du gouvernement et à ce que des plans ministériels soient en place pour assurer le respect de ces conventions au moment des futures mises à niveau et de la maintenance des systèmes ministériels. La normalisation du codage des dates contribue à améliorer l'efficience de l'échange de données entre les organismes gouvernementaux ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales. De plus, l'utilisation d'un code de l'année à quatre chiffres, comme l'exigent les conventions d'affichage de date, réduit le besoin de mettre à jour les codes de date qui ne comportent que deux chiffres. Bon nombre de ministères et d'organismes ont utilisé la « technique du fenêtrage » et ont maintenu un code de l'année à deux chiffres dans leur stratégie de correction pour l'an 2000.

12.322 Les conventions d'affichage de date du gouvernement ont été adoptées en 1988. Elles font partie du programme des normes du Conseil du Trésor sur les technologies de l'information (CTTI). Durant le suivi, nous avons noté qu'il y avait eu peu d'activités au cours des dernières années afin de mettre à jour ces conventions d'affichage de date, de les diffuser et d'en surveiller l'application. Le Secrétariat nous a informés qu'un gestionnaire des normes était maintenant chargé de réviser les normes du CTTI en prévision du Gouvernement en direct, initiative de portée gouvernementale visant à offrir, en direct, les principaux programmes et services du gouvernement.

Le Secrétariat a indiqué que les normes révisées du CTTI incluraient des conventions d'affichage de date exigeant un code de l'année à quatre chiffres.

Tenue à jour des bases d'information de l'an 2000

12.323 Le problème informatique de l'an 2000 a donné aux ministères et aux organismes l'occasion de mieux comprendre leurs systèmes d'information essentiels et de les documenter de façon appropriée. La planification d'urgence est aussi devenue une activité clé pour se préparer à l'an 2000. En 1999, nous avions recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage d'exiger des ministères et des organismes qu'ils assurent la tenue et la mise à jour des bases d'information de valeur qui ont été conçues pour répondre aux besoins de l'an 2000.

12.324 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que la Politique gouvernementale en matière de sécurité était en cours de révision et que la sécurité des technologies de l'information serait un aspect clé de la nouvelle politique. Lors de l'examen des documents provisoires, nous avons noté qu'on exigerait des ministères et des organismes qu'ils établissent des plans pour assurer la continuité des opérations. Selon le Secrétariat, les ministères et les organismes devront examiner leurs fonctions essentielles à la mission et mettre à jour la liste des systèmes connexes dans le cadre de cette planification. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'attend à ce que les normes prévues par la Politique gouvernementale en matière de sécurité soient finalisées en 2003.

12.325 Lors de la préparation en vue du passage à l'an 2000, le Groupe de planification nationale de contingence a cerné et défini les éléments des infrastructures essentielles du Canada. Cette information est maintenant entre les mains du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), un organisme créé en février 2001 en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une approche globale pour assurer la protection des infrastructures essentielles du Canada.

Vigilance afin de détecter les écueils possibles de l'an 2000

12.326 En 1999, nous avions signalé la possibilité que le passage à l'an 2000 cause des problèmes pour les systèmes et les opérations après le 1er janvier 2000. Nous avions recommandé que le gouvernement demeure vigilant après le 1er janvier 2000 afin d'éviter les écueils possibles de l'an 2000.

12.327 Le gouvernement a donné suite à notre recommandation en gardant ouvert le Bureau du Projet de l'an 2000 du Secrétariat du Conseil du Trésor jusqu'au 31 mars 2000. Un bureau d'après-projet de l'an 2000 est demeuré en place jusqu'au 1er décembre 2000. Les ministères et les organismes ont été mis au courant de toutes les dates qui auraient pu s'avérer critiques en 2000. De plus, le gouvernement a pris des mesures pour faire face à tous les incidents éventuels. Selon le Secrétariat, aucun incident n'a été signalé.

Défense nationale — La conduite appropriée des affaires publiques (1999, chapitre 26)

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak

Contexte

12.328 Durant les années 1990, la Défense nationale a vécu d'importantes crises très médiatisées qui avaient trait à la conduite des chefs et des membres de la direction. Notre bureau a reçu de graves plaintes au sujet de membres du personnel de la Défense qui avaient abusé de certaines ressources. C'est dans ce contexte que nous avions entrepris de vérifier l'appui du Ministère au respect des normes d'éthique et au maintien de mécanismes de contrôle internes efficaces, par exemple des vérifications internes, et le suivi des plaintes qu'il effectuait.

12.329 Nous avions cerné des éléments qui n'étaient pas assez importants pour être portés à l'attention du Parlement, mais qui, néanmoins, exigeaient l'intervention du Ministère. En janvier 2000, nous avions signalé les éléments en question dans une lettre de recommandations adressée au Sous-ministre.

12.330 Lors de notre vérification effectuée en 1999, nous avions indiqué que le Ministère avait élaboré le Programme d'éthique de la Défense parce qu'il s'avérait de plus en plus nécessaire de mettre l'accent sur l'intégrité et la prise de décisions conformes à l'éthique. Dans l'ensemble, nous avions constaté que le Ministère procédait lentement à la mise en œuvre du Programme. Nous en avons conclu qu'il était peu probable qu'une approche uniforme soit adoptée et appliquée de façon systématique à l'échelle des Forces canadiennes, à moins que la haute direction ne fasse preuve d'un plus grand leadership.

12.331 Nous avions aussi constaté que les systèmes de contrôle ministériels, y compris les mécanismes de contrôle internes, les vérifications internes et la police militaire, présentaient des lacunes. Les ressources en matière de vérification qui étaient affectées aux services des Forces canadiennes avaient diminué. En outre, le Ministère ne procédait pas à une analyse systématique des risques pour assigner les ressources restantes aux priorités les plus grandes. Les gestionnaires craignaient de prendre de trop grands risques. La direction locale se préoccupait des faiblesses des systèmes de gestion financière. Les vérifications du Ministère ont relevé que les risques de fraude et d'abus augmentaient. Des abus systématiques et répandus, c'est-à-dire des commissions secrètes et des pots-de-vin pour achats de carburant diesel, avaient échappé à l'attention du Ministère.

12.332 Nous avions examiné comment le Ministère réagissait aux plaintes adressées à la haute direction du Quartier général de la Défense nationale. Nous avions constaté que les allégations d'abus n'avaient pas toujours été traitées comme il se devait. Les mesures correctives n'étaient pas systématiques et elles étaient appliquées trop lentement. Nous avions recommandé que le Ministère assure le suivi de toutes les plaintes et les traite rapidement.

12.333 Notre lettre de recommandations faisait état de lacunes sur les plans de la surveillance et du contrôle exercés par le Ministère et les Forces canadiennes. La lettre de recommandations portait sur les valeurs et les programmes d'éthique, les indemnités des services, ainsi que les résidences officielles, les meubles, les frais d'accueil et de représentation. En voici les principales constatations :

- Nous avons observé des erreurs dans les comptes rendus présentés au Comité de surveillance du Ministre en qui concerne la mise en œuvre de l'*Énoncé d'éthique de la Défense*.
- Nous avons constaté des incohérences sur les plans suivants : l'utilisation des résidences officielles par des dirigeants des Forces armées, y compris un besoin injustifié dans le cas de certaines résidences, l'occupation de résidences par des militaires inadmissibles selon l'énoncé des besoins initial, des besoins douteux fondés sur des fonctions de représentation qui auraient pu être remplies dans d'autres installations militaires et des réductions de loyer mal justifiées.
- Dans le cas des résidences officielles situées à Norfolk (Virginie) et à Colorado Springs (Colorado), les coûts d'entretien étaient élevés, et les normes d'entretien insuffisantes.
- Les dépenses de représentation n'étaient pas conformes à la politique du Conseil du Trésor sur les activités comme les réceptions du temps des Fêtes.
- La solde prévue pour les tâches dangereuses et les conditions difficiles des services était versée à des membres du personnel qui n'y avaient pas droit.

Objet du suivi

12.334 Nous avons assuré le suivi des recommandations formulées dans la lettre et le chapitre. Nous avons examiné des documents officiels et discuté des questions visées avec des représentants du Ministère.

Conclusion

12.335 Le Ministère a réalisé des progrès en ce qui touche la mise en œuvre des recommandations formulées dans le chapitre. Cependant, le Programme d'éthique de la Défense, qui constitue une réponse clé aux problèmes d'éthique, n'a pas encore été pleinement appliqué par des membres de la haute direction depuis sa création il y a sept ans, c'est-à-dire en 1994. Par ailleurs, peu de progrès ont été réalisés pour donner suite aux recommandations présentées dans la lettre au sous-ministre.

Observations

Lenteur persistante de l'exécution du Programme d'éthique de la Défense par les groupes du Quartier général

12.336 Dans notre vérification effectuée en 1999, nous avions recommandé que le Ministère procède le plus rapidement possible à l'exécution du Programme d'éthique de la Défense. Or, nous avons remarqué que le rythme des progrès demeure lent. On a rédigé le Guide de mise en œuvre du programme d'éthique de la Défense, et diffusé électroniquement une version finale à l'échelle du Ministère. Ce n'est qu'en juin 2001 que la Défense a promulgué une politique officielle en matière d'éthique. Toutefois, l'exécution du Programme continue de susciter des préoccupations. Deux ans après le

dépôt de notre chapitre devant le Parlement, seulement trois des 13 groupes du Quartier général de la Défense nationale visés par la vérification ont élaboré des plans acceptables pour l'exécution du Programme d'éthique. Des représentants du Ministère nous ont dit qu'ils ont l'intention de réviser les plans en question d'ici novembre 2001.

12.337 En 1999, nous avions appris que quatre des dix coordonnateurs de l'éthique des groupes du Quartier général relevaient de la direction intermédiaire plutôt que de la direction supérieure et que trois de ces dix coordonnateurs étaient d'un niveau inférieur à celui recommandé dans le cadre du Programme. Lors de notre suivi, nous avons constaté que, dans bien des cas, la Défense nationale avait réparti le rôle de coordonnateur en deux tâches, soit siéger comme membre auprès du Conseil consultatif sur l'éthique et agir comme coordonnateur de l'éthique. Bien que la majorité des membres du Conseil consultatif sur l'éthique se trouvent aux échelons supérieurs, sept des 13 coordonnateurs se situent à un palier relativement peu élevé. En outre, plusieurs coordonnateurs nous ont dit qu'ils ne pouvaient communiquer directement avec le gestionnaire de leur groupe qui se trouvait au palier le plus élevé. Nous nous préoccupons du fait que les incohérences liées à la division des deux rôles pourraient affaiblir le poste de coordonnateur de l'éthique.

12.338 Le Chef du Service d'examen n'a pas élaboré de directive concernant la présentation de l'information sur le rendement du Programme dans les plans d'activités du Ministère. Les représentants du Ministère tentent de mettre au point un outil qui servira à évaluer l'efficacité de la mise en œuvre du Programme et qui s'ajoutera au modèle actuel de l'étude de référence. L'élaboration de l'outil s'avère plus difficile que prévu, étant donné que peu d'organisations ont essayé de mesurer les progrès accomplis grâce aux programmes d'éthique fondés sur les valeurs. Néanmoins, les représentants prévoient que l'outil sera mis en place d'ici 2002.

12.339 Le Ministère intègre lentement le Programme d'éthique de la Défense aux systèmes officiels de gestion des ressources humaines. Nous avons remarqué que le Système d'évaluation du personnel des Forces canadiennes comprend actuellement un facteur d'évaluation intitulé « Éthique et valeurs » qui s'applique aux colonels et aux officiers généraux. Par contre, le nouveau système d'évaluation des militaires du rang et des officiers détenant un grade allant jusqu'à celui de lieutenant-colonel n'inclut pas encore l'éthique de façon explicite. Les représentants nous ont dit que la question de l'éthique sera intégrée dans la prochaine version de l'évaluation, qui entrera en vigueur en 2002.

12.340 Le Ministère a entrepris d'autres initiatives liées à l'éthique. Une étude de référence effectuée en 1999 a révélé que l'équité revêt une grande importance au Ministère. Le personnel de la Défense nationale mène actuellement des discussions sur les moyens à prendre pour faire face à cette question parallèlement aux activités relatives à la qualité de vie. Le Ministère a établi un forum sur l'éthique et un bavardoir afin de permettre à tous les membres du personnel de discuter de questions d'éthique. Il a aussi tenu à

l'échelle de l'organisation une semaine sur l'éthique dans le but de favoriser le dialogue et d'encourager le personnel à formuler des opinions et des remarques au sujet des questions préoccupantes.

Mesures prises pour faire face aux risques

12.341 Comme le contexte dans lequel fonctionnait la Défense nationale en 1999 s'est rapidement transformé, il fallait que le Ministère cerne, gère et contrôle les risques. Nous avions donc recommandé que des évaluations de risques soient effectuées et que les ressources assignées en matière de vérification soient proportionnelles aux risques cernés. Nous avions également recommandé que soient coordonnées les vérifications du Chef du Service d'examen et celles des trois services. Dans son plan pour 2000-2001, le Chef du Service d'examen a procédé à une évaluation complète des risques en collaboration avec les groupes du Quartier général et les trois services des Forces canadiennes. Le Service d'examen a aussi entrepris une importante vérification de la gestion et du contrôle des fonds à l'échelle locale pour renforcer la présence des vérificateurs sur place. De plus, il a mis au point une stratégie de gestion des risques de fraude. Le Comité de vérification et d'évaluation a chargé le Chef du Service d'examen d'élaborer des lignes directrices de manière à coordonner les travaux de vérification du Service d'examen et des trois services des Forces canadiennes.

Élaboration d'une stratégie pour contrer la fraude et l'abus des ressources

12.342 La direction ne peut assurer un contrôle uniquement par les vérifications internes. Les vérifications ne font que valider l'efficacité d'autres mécanismes de contrôle. Dans notre vérification effectuée en 1999, nous avions recommandé que le Ministère réintroduise les contrôles de conformité par la direction, en fonction du risque, afin de réduire les probabilités de fraudes et d'abus de ressources.

12.343 Le Ministère a mis en œuvre un projet visant à améliorer la gestion financière, notamment à clarifier les rôles et les responsabilités des contrôleurs. Il veut ainsi veiller à ce qu'il existe de bons mécanismes de contrôle de la gestion financière et de solides pratiques de gestion à tous les paliers de l'organisation. Des politiques et des procédures financières sont actuellement élaborées ou mises à jour. Le Ministère a pour stratégie de communiquer aux administrateurs des finances les nouvelles politiques et procédures avant que celles-ci ne soient diffusées. En outre, il a l'intention d'assurer un suivi au fur et à mesure qu'elles seront appliquées. Qui plus est, le Ministère met davantage l'accent sur la formation liée à la politique financière et aux nouveaux systèmes d'information financière, ainsi que sur la mise au point de documents de référence. Pour leur part, les commandements et les groupes ont augmenté leurs activités de formation à l'échelle locale dans les domaines suivants : l'attribution de contrats, la vérification des comptes créditeurs et l'utilisation des cartes d'achat.

Plus grande indépendance de la police militaire

12.344 En réponse à notre vérification, le Ministère a déployé beaucoup d'efforts pour renforcer l'instruction des commandants, de manière à garantir l'indépendance de la police militaire. Les officiers présidents reçoivent maintenant une formation officielle qui leur permet de remplir leurs fonctions liées à l'administration du Code de discipline militaire. La réforme de la police militaire est en cours. Grâce au Code de déontologie de la police militaire et au Plan de mise en œuvre de la structure des groupes professionnels militaires (PMOSGPM), les normes professionnelles les plus élevées seront maintenues au sein de la Branche de la police militaire. L'exécution du Plan de mise en œuvre de la structure des groupes professionnels militaires (PMOSGPM) devrait commencer d'ici septembre 2001, selon le Ministère.

12.345 Le Ministère a donné suite à d'autres recommandations et observations tirées du rapport du Groupe d'examen des services de la police militaire, sauf celles qui concernaient l'établissement d'un nouveau système d'information sur la sécurité et la police militaire. La première phase de ce projet est en cours et devrait se terminer au début de 2002. On s'attend à ce que la deuxième phase soit achevée d'ici septembre 2003.

Le Ministère donne suite aux plaintes plus rapidement qu'auparavant

12.346 En 1999, nous avions examiné les plaintes reçues par notre Bureau et renvoyées au Ministère depuis 1995. Nous nous étions également penchés sur les plaintes que le Sous-ministre et le Chef d'état-major ont confiées à la Direction — Enquêtes et examens spéciaux depuis sa création en 1992. Les enquêtes portant sur certaines plaintes ont pris de deux à trois ans. Nous avions recommandé que le Ministère fasse en sorte qu'un suivi soit assuré promptement pour toutes les plaintes et qu'il se fixe pour objectif de clore les dossiers en moins d'un an.

12.347 Nous avons assuré le suivi de dossiers qui ont été ouverts entre le moment où nous avons terminé notre vérification de 1999 et juin 2001. Nous avons constaté que le Chef du Service d'examen avait réduit la période consacrée à l'examen des plaintes. En moyenne, le personnel a réglé 16 cas en quatre mois. Seize autres dossiers sont encore ouverts, mais seulement quatre d'entre eux existent depuis plus d'un an. Deux cas ont été transférés à d'autres organismes où ils feront l'objet d'un examen plus approfondi.

12.348 Le Chef du Service d'examen a mis au point divers outils pour garantir un suivi approprié. Les demandes d'enquête spéciale font maintenant l'objet d'un suivi depuis le début, jusqu'à la fermeture du dossier. Par ailleurs, il est maintenant plus facile de vérifier l'état d'un dossier. Un guide concernant la conduite des enquêtes et des examens spéciaux a été élaboré à l'intention du personnel.

12.349 Nous avions aussi recommandé que le Chef du Service d'examen assure le suivi des mesures correctives et en présente les résultats au Sous-ministre. Nous avons appris que, quand les dossiers sont fermés, le personnel chargé des enquêtes spéciales dresse une liste de contrôle qui doit

être signée à la fois par le Directeur et le Chef du service d'examen. Cette liste inclut des recommandations concernant la nécessité d'assurer un suivi.

Les mesures prises pour donner suite à notre lettre de recommandations sont incomplètes

12.350 La lettre que nous avons adressée au Sous-ministre contenait des recommandations sur l'utilisation des fonds publics et les questions d'éthique.

12.351 Nous avons recommandé que le Ministère précise l'interprétation de la politique en matière de représentation de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons également recommandé que le Ministère élabore une politique claire et veille au respect de l'esprit des politiques et des règlements concernant l'accueil et la représentation. Le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense ont diffusé des lignes de conduite ayant trait à la représentation, particulièrement au Canada. Des représentants mettent à jour la politique relative à la représentation à l'extérieur du Canada, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres ministères.

12.352 Quant à nos préoccupations touchant la gestion inappropriée des résidences officielles, le personnel à élaboré une ébauche de politique qui sera examinée par la haute direction en octobre 2001. Cette politique sera très bénéfique si elle est adoptée. Néanmoins, l'ébauche de la politique continue de soulever d'importantes préoccupations. Les critères servant à déterminer les exigences en matière de résidences semblent vagues, et les justifications fournies pour conserver certaines résidences plutôt que d'autres ne sont pas claires. En outre, le Ministère pourrait permettre aux commandants de continuer de financer à même le budget de fonctionnement de la base les rénovations et les travaux d'entretien qui dépassent les normes. Soulignons que le Ministère estime que l'entretien des résidences officielles coûte beaucoup plus cher que celui des autres logements des bases. Il faut mettre en place une structure de reddition de comptes où les occupants des résidences officielles n'exercent pas à la fois le pouvoir décisionnel et le pouvoir de dépenser.

12.353 En ce qui concerne les indemnités de services, nous recommandons la nomination d'une autorité centrale responsable des programmes, qui soit chargée de fournir des éclaircissements concernant la reddition de comptes et la tenue inadéquate des dossiers. En janvier 2001, on a établi un projet d'examen des indemnités, et il est prévu que la nouvelle politique sera parachevée à l'automne 2002.

12.354 Enfin, nous avons trouvé, dans les rapports adressés au Ministre, des erreurs imputables au fait que le personnel avait confondu l'Énoncé d'éthique de la Défense et l'Énoncé de l'ethos des Forces canadiennes. Cependant, le Ministère a pris des mesures pour clarifier les deux énoncés et il tente de les intégrer davantage. Les représentants du Ministère nous ont dit que les rapports d'étape sont maintenant exacts. Les Forces canadiennes cherchent encore à définir une notion globale de l'éthos militaire pour les officiers et les militaires du rang et ce, dans le cadre des initiatives de perfectionnement professionnel.

Défense nationale — Différents modes de prestation de services (1999, chapitre 27)

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak

Contexte

12.355 En 1999, nous avions procédé à une vérification du programme des Différents modes de prestation de services (DMPS) de la Défense nationale. Ce programme vise à fournir des services gouvernementaux par des moyens nouveaux et plus efficaces. Notre vérification avait pour objet de déterminer dans quelle mesure la Défense nationale gérait son programme des DMPS efficacement et si elle réussissait à fournir, de la manière la plus rentable qui soit, les services de soutien secondaires liés aux activités militaires de base. Nous avions mis l'accent sur le cadre stratégique, le cadre analytique (analyse de rentabilisation), la gestion des ressources humaines et la passation des contrats dans le cadre du programme. Notre vérification avait porté sur 14 projets achevés qui avaient été entrepris de 1994 à 1996.

12.356 Le Ministère n'avait pas réalisé les économies escomptées. Il avait ramené ses prévisions d'économies annuelles de 200 millions de dollars en 1999 à 175 millions de dollars en 2004. Un grand nombre des analyses de rentabilisation des 14 projets n'avaient pas été bien effectuées, et le personnel ne semblait pas posséder toutes les compétences nécessaires pour entreprendre de telles analyses. En outre, le gouvernement ne disposait pas d'un cadre approprié pour établir des « partenariats » avec le secteur privé et attribuer des contrats pour l'exécution de programmes de services d'envergure. Par ailleurs, dans deux cas, en raison de dispositions contractuelles rigides, on avait versé des montants sans que la capacité d'entraînement soit utilisée.

12.357 Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences au sujet de notre rapport. Il a formulé des recommandations sur l'amélioration des analyses de rentabilisation et sur l'acquisition des compétences et de la formation nécessaires à la gestion du programme des DMPS, y compris l'application de son cadre de gestion. Le Comité a recommandé le développement d'une culture qui favorise la connaissance des coûts et une approche semblable à celle du monde des affaires. Il a aussi recommandé que le Ministère inclue ses plans relatifs aux DMPS et ses objectifs en matière d'économies dans son *Rapport sur les plans et les priorités*, à compter de 2001-2002, et qu'il fasse état des progrès dans son *Rapport sur le rendement* à partir de la période se terminant le 31 mars 2002. Enfin, le Comité a recommandé que le Ministère règle avec le Secrétariat du Conseil du Trésor toute question importante concernant la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière et qu'il se serve des données financières pour orienter le programme des DMPS.

Objet du suivi

12.358 Nous avons assuré le suivi de nos recommandations et de celles formulées par le Comité des comptes publics. Nous avons aussi rencontré des

gestionnaires du Quartier général de la Défense nationale qui sont responsables du programme des DMPS, examiné des documents et communiqué avec le Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. En outre, nous nous sommes penchés sur le rapport de projet d'un expert-conseil intitulé *Évaluation du contrôle des capacités liées aux DMPS* (mai 2001). Le Ministère avait entrepris ce projet pour évaluer les capacités nécessaires à la mise en œuvre des DMPS au sein de la Défense nationale, bien les situer dans une perspective de changement stratégique et veiller à ce qu'ils soient clairement orientés de manière à optimiser la capacité de combat.

12.359 Nous n'avons pas examiné les deux projets des DMPS amorcés depuis notre vérification initiale. Nous n'avons pas non plus procédé à l'examen du projet d'Entraînement en vol de l'OTAN au Canada en raison du processus de mise en œuvre en cours.

Conclusion

12.360 Le programme des Différents modes de prestation de services ne sera plus considéré comme un programme distinct. Essentiellement, le Ministère a l'intention d'intégrer les DMPS dans un nouveau programme d'amélioration continue. Cela est dû en partie à l'opinion négative que partagent de nombreux gestionnaires et membres du personnel au sujet des DMPS, à l'importance accrue accordée à la mesure du rendement et au besoin d'améliorer de façon continue toutes les activités ministérielles. Le nouveau programme visera aussi à mettre au point des programmes et des services efficients et efficaces. Le Ministère a pris des mesures à l'égard de la plupart de nos recommandations.

12.361 Nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la suite donnée à notre recommandation adressée au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat n'a pas encore terminé ses travaux sur la formation et l'orientation fournies dans le cadre de grands contrats pluriannuels, y compris les questions clés touchant la façon d'aborder la concurrence dans des situations où des « partenariats » à long terme seraient profitables au gouvernement.

Observations

Le programme des DMPS est au point mort

12.362 Depuis la fin de notre vérification initiale, seulement deux projets liés aux DMPS ont été mis sur pied. Selon les entrevues que nous avons menées et l'*Évaluation du contrôle des capacités liées aux DMPS*, plusieurs facteurs expliquent cette situation. L'*Évaluation du contrôle des capacités liées aux DMPS* laisse entendre que les gestionnaires n'appuient pas activement le programme des DMPS parce qu'ils trouvent le processus trop lourd. En fait, ils tentent parfois carrément d'éviter le processus. Les opinions négatives en question sont probablement le résultat de la menace de pertes d'emplois qui s'est fait sentir au départ, lorsque le programme était fortement axé sur les économies et l'attribution de contrats. Des porte-parole nous ont dit que de nombreuses activités semblables aux DMPS étaient exercées à l'échelle du Ministère, mais que les gestionnaires ne voulaient tout simplement pas s'engager dans le cadre du processus général des DMPS. La haute direction constate maintenant que les attentes initiales étaient trop élevées, que les

délais de mise en œuvre des changements avaient été sous-estimés et que les économies promises n'ont pu se concrétiser.

Les DMPS doivent faire partie d'un plus vaste programme d'amélioration continue

12.363 La Défense nationale modifie son approche à l'égard des DMPS. Le Ministère a l'intention d'intégrer le programme à sa stratégie d'amélioration continue, et les DMPS ne constitueront plus un programme distinct. L'amélioration s'appliquera à toutes les activités et comprendra ultimement la détermination des niveaux de service et des coûts de tous les services. La stratégie d'amélioration continue mettra davantage l'accent sur la mesure du rendement et les coûts, ainsi que sur la capacité des gestionnaires d'atteindre les objectifs fixés. Tout comme dans le cas du programme des DMPS, les analyses de rentabilisation et un grand nombre des techniques servant à déterminer les moyens les plus efficients et efficaces de fournir des services continueront de s'appliquer. En juin 2001, la haute direction a approuvé le cadre de changement stratégique dans lequel se poursuivront les initiatives des DMPS.

12.364 Même si le programme des DMPS cessera bientôt d'exister sous la forme visée par notre vérification initiale, maintes de nos recommandations et celles du Comité des comptes publics demeurent pertinentes. Les paragraphes qui suivent font état des mesures prises par le Ministère pour mettre en œuvre les recommandations en question.

On dispense maintenant de la formation sur les DMPS

12.365 Le Comité des comptes publics et le vérificateur général ont recommandé que de la formation soit dispensée aux personnes chargées d'évaluer et de mettre en œuvre les projets des DMPS et qu'elle porte de façon particulière sur les compétences liées aux analyses de rentabilisation.

12.366 L'École de perfectionnement en gestion des Forces canadiennes a mis au point de nouveaux modules de formation sur la méthodologie des DMPS, les analyses de rentabilisation et diverses autres questions ayant trait aux DMPS. En outre, on a révisé le chapitre sur les analyses de rentabilisation du guide d'établissement des coûts du Ministère, et l'on prévoit rédiger une publication sur les meilleures pratiques liées aux analyses de rentabilisation. De plus, le Ministère met au point un Indice de service dans les bases qui fixera les normes de service des bases et qui permettra finalement d'établir les coûts et de fixer les priorités dans l'optique de l'affectation des ressources.

On a établi une politique sur les ressources humaines pour les employés touchés par les DMPS

12.367 Le Ministère a élaboré et diffusé une politique nationale sur le maintien de l'emploi qui doit s'appliquer à toutes les initiatives des DMPS touchant au moins dix employés permanents. Cette politique a été établie pour veiller à ce que tous les employés de la Défense nationale visés par les DMPS soient traités de façon équitable et raisonnable. La politique nationale permet de combler les lacunes et de résoudre les incohérences de l'approche au cas par cas adoptée dans le cadre des initiatives antérieures liées aux DMPS.

Le Rapport sur les plans et les priorités ne fait aucune mention des DMPS

12.368 En dépit d'une recommandation formulée par le Comité des comptes publics, le Ministère n'a pas fourni, dans son *Rapport sur les plans et priorités* de 2001-2002, de précision sur les ressources humaines, financières et techniques qu'il consacre à la mise en œuvre du programme des DMPS. Bien que le Ministère accepte en principe la recommandation, il affirme que les DMPS doivent être considérés comme un élément du plan général d'amélioration continue du Ministère. Toutefois, le Ministère s'engage à faire état chaque année, dans son *Rapport sur le rendement*, de l'ensemble des progrès réalisés et des leçons tirées des initiatives.

La culture organisationnelle évolue au Ministère

12.369 Le Comité des comptes publics a recommandé que, sous la direction du Sous-ministre, la Défense nationale accorde immédiatement la priorité au développement d'une culture ministérielle qui favorise la connaissance des coûts et le recours à une approche qui s'apparente davantage à celle du monde des affaires. Le Ministère a accepté l'ensemble de cette recommandation et précisé qu'il accordait la priorité à quatre projets qui sous-tendent le développement d'une culture s'inspirant du milieu des affaires. Ensemble, ces quatre projets sont connus sous le nom de Programme de gestion moderne. Ce programme relève directement du Sous-ministre et inclut les mesures suivantes : intégrer les systèmes de gestion, améliorer l'élaboration et l'utilisation de l'information financière, mieux gérer les ressources humaines et intégrer les systèmes d'information de gestion.

12.370 Le Ministère a aussi établi un plan de mise en œuvre qui porte sur divers éléments de l'amélioration continue. Ce plan de mise en œuvre vise notamment l'introduction de méthodes d'affaires comme des normes et des mécanismes de mesure du rendement et insiste davantage sur les analyses de rentabilisation.

Les travaux sur la réforme du processus d'acquisition n'éliminent pas les préoccupations concernant les « partenariats »

12.371 Le vérificateur général a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor mette au point des lignes directrices et de la formation sur les grands contrats de services pluriannuels. Nous avons aussi recommandé que ces lignes directrices et cette formation répondent aux questions clés relatives à la concurrence dans des situations où un « partenariat » à long terme serait avantageux pour le gouvernement.

12.372 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a avisés qu'il collaborait avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et la Défense nationale dans le but de mettre au point un cadre et un guide des meilleures pratiques touchant les contrats complexes à long terme. Comme ce guide n'est pas encore terminé, nous n'avons pu évaluer si le Ministère avait donné suite à la recommandation visée. Les grands contrats complexes à long terme doivent être mis en œuvre en conformité avec le *Règlement sur les marchés de l'État* et la politique du gouvernement à cet égard. Néanmoins, nous sommes d'avis qu'il serait avantageux de mettre au point des lignes directrices et de la

formation sur les contrats de services pluriannuel de manière à régler la question de la concurrence dans un contexte de « partenariat ».

12.373 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada satisfait au besoin en matière de formation sur les contrats pluriannuels grâce à son processus d'acquisition axé sur les avantages. Cependant, le Ministère nous a dit que les responsables de la formation touchant ce processus ne précisent pas comment aborder la question de la concurrence dans une situation où un « partenariat » à long terme serait avantageux pour le gouvernement. Le Ministère estime qu'il règle la question de la concurrence de maintes façons et que son cadre de politiques et de procédures, qui est étayé par la formation, s'applique à toutes les stratégies d'acquisition et non seulement au processus d'acquisition axé sur les avantages.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international — L'exécution de projets d'investissement dans quatre missions (1999, chapitre 31)

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : John Hitchinson

Contexte

12.374 En 1999, nous avions noté que les hausses par rapport aux estimations de coûts préliminaires et les autres problèmes cernés lors de notre vérification semblaient indiquer des faiblesses systémiques dans la planification des projets d'investissement du Ministère. Nous avions noté le manque de rigueur du Ministère en ce qui concerne l'analyse des options dans ses recommandations au Conseil du Trésor. Nous avions également constaté deux cas où le Ministère avait excédé le pouvoir de passation des marchés qui lui avait été délégué, et où l'approbation du Conseil du Trésor avait été accordée rétroactivement. Nous avions indiqué qu'il fallait améliorer la qualité de l'information communiquée au Conseil du Trésor pour expliquer les retards dans l'exécution des projets et les dépassements budgétaires.

Objet du suivi

12.375 Pour notre suivi, nous avons passé en revue les mesures prises par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international afin de donner suite à nos recommandations. Nous avons demandé des renseignements, tenu des discussions et examiné divers documents fournis par le Ministère jusqu'à la fin du mois d'août 2001.

Conclusion

12.376 Le Ministère a donné suite à toutes nos recommandations. En mars 2001, le Sous-ministre a soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor un rapport complet sur les mesures prises en vue d'améliorer la gestion des biens immobiliers au Ministère. Le plan d'amélioration de la gestion pour le programme immobilier couvre un large éventail de questions, y compris celles qui avaient été soulevées dans notre rapport.

12.377 Le Ministère a amélioré sa capacité de planifier des projets d'investissement et a renforcé ses lignes directrices pour la planification des projets. En poursuivant des efforts soutenus pour mettre en œuvre le plan d'amélioration de la gestion ainsi que les lignes directrices révisées, le Ministère peut vraiment améliorer la gestion de ses propriétés.

Observations

L'information communiquée au Conseil du Trésor et l'utilisation des pouvoirs

12.378 À la suite de notre vérification, la Direction générale des biens du Ministère a présenté un plan d'action au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le plan vise à renforcer la rigueur des estimations de coûts et de l'évaluation de l'étendue des projets avant leur approbation préliminaire. La Direction générale a commencé à réviser les procédures de gestion de projet et à intégrer des plans de gestion du risque aux présentations au Conseil du Trésor.

Le personnel de la Direction générale travaille également avec le Secrétariat en vue de produire un nouveau plan immobilier.

12.379 Dans sa correspondance avec le Ministère, le Secrétariat du Conseil du Trésor a souligné l'importance de présenter des estimations fiables pour obtenir une approbation préliminaire, et de ne pas excéder les pouvoirs délégués. Le Secrétariat a précisé que lorsque l'étendue du projet est modifiée de façon importante, il faut demander une autre approbation.

Lignes directrices pour évaluer la faisabilité et la définir

12.380 L'approbation préliminaire du projet est fondée sur une évaluation de la faisabilité. En mars 2000, la Direction générale a publié de nouvelles directives sur la façon de préparer l'évaluation de l'étude de faisabilité. Ces directives tiennent compte des points soulevés dans notre vérification, y compris la nécessité de bien analyser toutes les options raisonnables susceptibles de répondre aux besoins et d'en établir les coûts de façon appropriée. En même temps, la Direction générale a publié des directives sur la façon de préparer la définition de l'étude de faisabilité, lesquelles décrivent les analyses nécessaires pour obtenir l'approbation définitive du projet. Ces directives comprennent également les meilleures pratiques de gestion pour cette phase de la planification du projet.

12.381 Nous avons examiné quelques-uns des rapports de faisabilité produits après la publication des directives. Nous avons constaté que le personnel de la Direction générale s'était efforcé de suivre les directives, mais que, dans certains cas, les étapes requises n'avaient pas été suivies ni consignées au dossier.

12.382 **Amélioration dans l'établissement des coûts.** La Direction générale a conclu des ententes avec un certain nombre d'experts-conseils qualifiés pour établir le coût des options au cours de la phase de planification d'un projet. Elle a également dispensé de la formation à son personnel.

12.383 Pour mieux surveiller les coûts pendant la phase de mise en œuvre, le Ministère a ajouté un module de gestion de projet à son système d'information de gestion. Le module permet de saisir les données sur les coûts indirects et les délais établis, et de les rattacher au système de comptabilité. La Direction générale a commencé à utiliser ce module pour tous ses nouveaux projets.

12.384 **Amélioration dans le déroulement du travail et le contrôle des projets.** En 2000, la Direction générale a effectué un vaste examen systématique de ses processus et procédures d'exécution de projets. Cet examen a amorcé le processus en vue de l'obtention de la certification ISO 9001 en 2002. La Direction générale compte établir et tenir à jour un système officiel de contrôle de la qualité pour faire en sorte que les projets exécutés répondent aux objectifs, satisfont aux attentes des clients et respectent les normes. La Direction générale envisage également la possibilité de demander à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ou à d'autres partenaires du gouvernement fédéral d'assumer certaines responsabilités en matière de gestion de projet.

Chapitre

13

Autres observations de vérification

Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

Il faut plus de clarté et de transparence pour démontrer que l'établissement des taux de cotisation est conforme à la *Loi sur l'assurance-emploi* 4

Ministère des Finances

Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée 10

Parc Downsview Park inc.

Le contrôle des programmes et dépenses par le Parlement 16

Autres observations de vérification

Points saillants

13.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige de la vérificatrice générale qu'elle inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

13.2 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications telles : des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada; des vérifications des sociétés d'État et d'autres entités; des vérifications de l'optimisation des ressources; ou encore des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers.

13.3 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Il faut plus de clarté et de transparence pour démontrer que l'établissement des taux de cotisation est conforme à la *Loi sur l'assurance-emploi*;
- Ministère des Finances — Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée;
- Parc Downsview Park inc. — Le contrôle des programmes et des dépenses par le Parlement.

13.4 Même si les observations de vérification signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Introduction

13.5 Le présent chapitre traite de questions d'importance dont il n'est fait mention nulle part ailleurs dans le Rapport, mais qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes conformément à la *Loi sur le vérificateur général*. Les questions signalées ont été relevées lors de vérifications telles : des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada; des vérifications des sociétés d'État et d'autres entités; des vérifications de l'optimisation des ressources; ou encore des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers. Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* décrit la nature des cas qui peuvent être portés à l'attention de la Chambre des communes; la liste de ceux-ci n'est pas exhaustive puisque toute question d'importance peut être signalée par la vérificatrice générale.

13.6 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

Il faut plus de clarté et de transparence pour démontrer que l'établissement des taux de cotisation est conforme à la *Loi sur l'assurance-emploi*

En résumé L'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a augmenté d'environ 8 milliards de dollars en 2000-2001 et s'élevait à 36 milliards de dollars au 31 mars 2001. C'est 21 milliards de dollars de plus que le maximum de 15 milliards de dollars considéré suffisant par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada pour absorber le coût plus élevé des prestations qu'entraînerait une récession, et pour empêcher une augmentation des taux de cotisation. La Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pas fourni de justification adéquate de la taille ni du taux de croissance de l'excédent accumulé. Elle n'a pas encore établi ce qui constitue une réserve adéquate ni le délai nécessaire pour l'atteindre. Nous ne pouvons donc pas conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été respecté pour ce qui est de l'établissement des taux de cotisation de 2001. Le gouvernement compte réviser le processus d'établissement des taux. Étant donné la taille croissante de l'excédent accumulé, nous recommandons fortement au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour clarifier le processus et le rendre plus transparent dans le cadre de l'examen.

Contexte

13.7 La Commission de l'assurance-emploi du Canada, cogérée par des représentants du gouvernement, des travailleurs et des employeurs, administre la *Loi sur l'assurance-emploi*. La *Loi* vise à offrir aux travailleurs admissibles une aide financière à court terme et d'autres types d'aide. En 1999, 13,6 millions de personnes ont contribué au programme d'assurance-emploi et 2,4 millions ont reçu des prestations. Les employeurs et les travailleurs paient tous les coûts du programme par le biais des cotisations. On s'attend à ce que le Compte d'assurance-emploi s'autofinance au fil du temps.

13.8 Aux termes de l'article 66 de la *Loi*, la Commission doit fixer les taux de cotisation qui, à son avis, permettent le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les coûts du programme, et de maintenir une certaine stabilité des taux. Les taux établis par la Commission doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre de Développement des ressources humaines et du ministre des Finances.

13.9 Les récentes modifications apportées à la *Loi* ont entraîné la suspension, pour 2002 et 2003, des exigences relatives à l'établissement des taux de cotisation énoncées à l'article 66. Le gouvernement a convenu d'entreprendre une étude du processus d'établissement des taux de cotisation.

Dans l'intervalle, ce sera le gouverneur en conseil, plutôt que la Commission, qui fixera les taux de cotisation.

13.10 Dans ses rapports sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi et sur ceux du gouvernement du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 2001, la vérificatrice générale du Canada se dit toujours préoccupée par la taille et le taux de croissance de l'excédent accumulé. Le solde du Compte a augmenté d'environ 8 milliards de dollars au cours de l'exercice et s'élevait à 36 milliards de dollars au 31 mars 2001.

Questions

Le solde du Compte d'assurance-emploi, supérieur à la réserve maximale proposée, a augmenté de façon importante au cours des trois dernières années

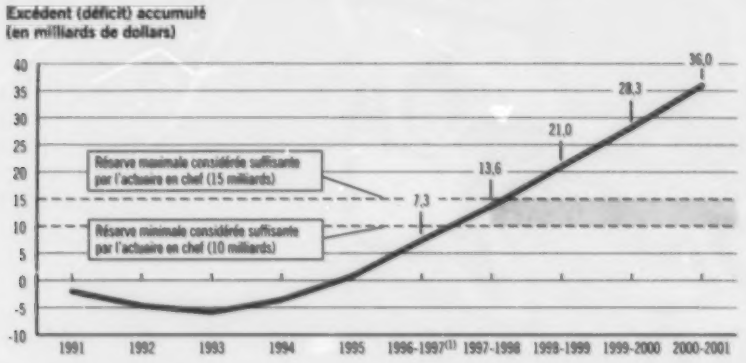
13.11 Le Compte d'assurance-emploi sert à comptabiliser toutes les opérations financières liées au programme d'assurance-emploi. Le solde du Compte comprend les recettes cumulatives déposées dans le Trésor moins les coûts du programme payés à même ce Trésor. Il s'agit d'un solde théorique puisqu'il fait partie du Trésor. Les prestations et les frais administratifs sont payés à même le Trésor et imputés au Compte. Toutes les sommes reçues en vertu de la *Loi* sont déposées dans le Trésor et créditées au Compte. Il est important de faire le suivi du solde du Compte afin d'atteindre les objectifs de la *Loi* — c'est-à-dire, d'assurer l'intégrité financière du Compte et une certaine stabilité des taux de cotisation au cours d'un cycle économique.

13.12 La pièce 13.1 montre la croissance constante de l'excédent accumulé. Cet excédent a augmenté sensiblement sur une période de cinq ans : il est passé de 7,3 milliards de dollars en mars 1997 à 36 milliards de dollars en mars 2001. Cela représente un taux de croissance annuel composé de près de 50 p. 100. L'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a évalué qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars serait suffisante, au début d'une récession, pour absorber les coûts supplémentaires du programme, éviter des déficits cumulatifs et favoriser la stabilité des taux de cotisation au cours d'un cycle économique. Or, le solde du Compte, supérieur à la réserve maximale, a augmenté considérablement : il est passé de 6 milliards en mars 1999 à 21 milliards en mars 2001. Cela représente un taux de croissance annuel composé d'environ 90 p. 100.

Pourquoi le solde actuel est-il élevé?

13.13 L'actuaire en chef prépare des estimations du montant de la réserve souhaitable pour payer les coûts plus élevés du programme qu'entraînerait une récession, et éviter une augmentation des taux de cotisation. L'actuaire en chef fournit également une estimation d'une fourchette de taux de cotisation stables possibles, qui seraient nécessaires pour payer les coûts normaux du programme au cours d'un cycle économique, en tenant compte des modifications qui touchent les programmes. Le solde du Compte continue d'augmenter depuis 1998, car le taux de cotisation des employés a dépassé constamment le taux maximal considéré suffisant par l'actuaire en chef pour absorber les coûts du programme (voir la pièce 13.2).

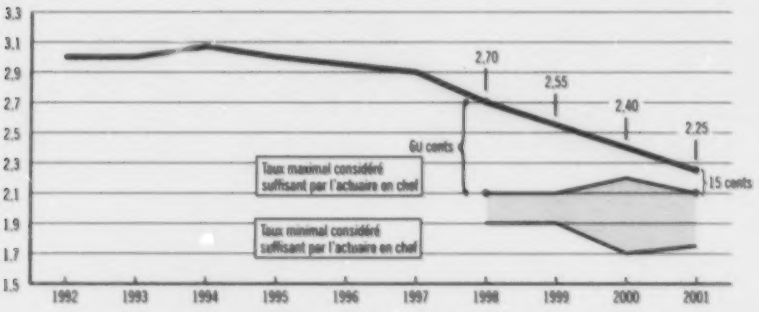
Pièce 13.1 Évolution de l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi



(1) Pour une période de 15 mois

Source : États financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi

Pièce 13.2 Évolution du taux de cotisation des employés à l'assurance-emploi



Source : États financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi et rapports de l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada

13.14 L'écart entre le taux de cotisation en cours et le taux maximal proposé a diminué : il est passé de 60 cents par tranche de 100 dollars de rémunération assurable en 1998 à 15 cents en 2001. Toutefois, le rythme régulier de réduction des taux de cotisation, de 15 cents par année au cours des trois dernières années, montre la priorité accordée au maintien de la stabilité des taux de cotisation sur le besoin d'absorber les coûts du programme au cours d'un cycle économique.

13.15 L'intérêt gagné calculé sur le solde du Compte a aussi contribué à la croissance de l'excédent accumulé. Par exemple, l'intérêt gagné en 2000-2001 s'élevait à 1,6 milliard de dollars. Au 31 mars 2001, l'intérêt gagné représentait 3,9 milliards de dollars des 36 milliards de dollars de l'excédent accumulé.

13.16 L'intérêt gagné a aussi une incidence sur l'établissement des taux de cotisation. L'actuaire en chef a estimé que les taux de cotisation d'équilibre sont plus bas lorsque le niveau de la réserve est plus élevé en raison des intérêts crédités au Compte. Par exemple, l'actuaire a évalué que l'intérêt de 1,6 milliard de dollars gagné en 2000-2001 équivalait à un montant de 20 cents du taux de cotisation des employés. Cela représente près de dix pour cent du taux de cotisation fixé à 2,25 $ pour 2001.

La Commission n'a pas fourni de justification adéquate de la taille ni du taux de croissance du solde du Compte d'assurance-emploi

13.17 Dans les rapports du vérificateur général de 1999 et de 2000 au Parlement, nous avons demandé à la Commission de préciser et de divulguer de quelle façon elle interprète la *Loi* pour l'établissement des taux de cotisation. Or, nous avons noté que la Commission n'avait pas défini ni divulgué au public et au Parlement comment elle interprète certains termes législatifs clés liés à l'établissement des taux de cotisation, par exemple, « cycle économique », « apport de revenus suffisant » et « certaine stabilité des taux ».

13.18 En décembre 2000, la Commission a fixé le taux de cotisation pour 2001 à 2,25 $ par tranche de 100 $ de rémunération assurable. Comme le taux est plus élevé que le taux maximal de 2,10 $ considéré suffisant par l'actuaire en chef pour absorber les coûts du programme, on s'attend à ce que l'excédent accumulé continue d'augmenter. Le *Rapport sur les plans et les priorités* de Développement des ressources humaines Canada pour 2001-2002 indique que le solde du Compte devrait s'élever à 42,8 milliards de dollars le 31 mars 2002.

13.19 Nous nous attendions à ce que la Commission précise et divulgue les raisons pour lesquelles elle perçoit 21 milliards de dollars de plus que la réserve maximale proposée par l'actuaire en chef du Ministère. La Commission n'a pas expliqué pourquoi elle n'accepte pas cette réserve maximale. En outre, elle n'a pas justifié adéquatement l'excédent accumulé de 36 milliards de dollars au 31 mars 2001. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* avait été respecté pour établir les taux de cotisation de 2001.

13.20 Dans notre étude de 1994 sur les principaux programmes sociaux fédéraux, nous avions indiqué qu'une réserve raisonnable dans le Compte serait souhaitable. À l'époque, nous avions également soulevé des questions quant à ce qui constitue une réserve adéquate et quant au délai nécessaire pour la constituer. La Commission n'a pas encore pris de décision concernant ces deux questions importantes.

13.21 Il revient à la Commission de l'assurance-emploi du Canada de fournir une justification adéquate de la taille et du taux de croissance de l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi. La Commission n'a pas défini ce qui constitue une réserve adéquate ni le délai nécessaire pour atteindre ce niveau. Sans cette information, nous n'avons pas été en mesure de conclure

que l'esprit de la *Loi* sur *l'assurance-emploi* avait été respecté pour ce qui est de l'établissement des taux de cotisation de 2001.

Le gouvernement compte entreprendre une étude du processus d'établissement des taux de cotisation

13.22 En mai 2001, le processus d'établissement des taux de cotisation défini dans l'article 66 de la *Loi* a été suspendu pour 2002 et 2003. Ce sera le gouverneur en conseil, plutôt que la Commission, qui fixera les taux de cotisation au cours de cette période, pendant que le gouvernement étudie le processus d'établissement des taux. La raison pour laquelle les exigences de l'article 66 sont suspendues pendant l'examen n'est pas claire.

Conclusion

13.23 Il est important que le gouvernement précise si les objectifs d'intégrité financière et de stabilité relative des taux de cotisation au cours d'un cycle économique demeurent les principes directeurs de l'établissement des taux de cotisation pour 2002 et 2003. De plus, nous invitons le gouvernement à poursuivre les consultations auprès des principales parties intéressées, comme les employeurs, les travailleurs et l'actuaire en chef du Ministère, lors de l'établissement des taux de cotisation pour 2002 et 2003. Développement des ressources humaines Canada nous a informés que l'analyse de l'actuaire en chef, préparée tous les ans pour appuyer le processus d'établissement des taux, avait été remise aux commissaires de l'assurance-emploi afin de faciliter les consultations avec les parties intéressées. Pour que le processus soit plus clair et transparent, le Ministère doit continuer de fournir sur demande le rapport de l'actuaire en chef et de le diffuser sur le site Web du Ministère pendant ces deux années.

13.24 Dans le cadre de son examen du processus d'établissement des taux, le gouvernement devrait peut-être se poser les questions suivantes :

- Qu'est-ce qui constitue une réserve adéquate et quel est le délai nécessaire pour l'atteindre?
- Quelles sont les répercussions sur les cotisants et sur les objectifs et l'esprit du programme d'assurance-emploi à court et à long terme lorsque le solde du Compte d'assurance-emploi dépasse la réserve maximale jugée suffisante par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada?
- Que devrait-on faire du solde du Compte d'assurance-emploi qui, d'après l'étude du gouvernement, dépasse la réserve considérée adéquate?
- Quel est le fondement de la méthode utilisée actuellement pour calculer l'intérêt gagné sur le solde du Compte d'assurance-emploi et dans quelle mesure est-elle adéquate? Par le passé, nous avons formulé des commentaires sur l'absence de fondement de la méthode de calcul de l'intérêt sur le solde du Compte.

13.25 Étant donné la taille croissante de l'excédent accumulé, nous recommandons fortement au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour clarifier le processus d'établissement des taux et le rendre plus transparent.

Équipe de vérification

Vérificatrice général adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Nancy Cheng
Directeur : Yvon Roy

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M^me^ Nancy Cheng.

Ministère des Finances

Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée

En résumé

En janvier 2001, le gouvernement a versé une allocation pour frais de chauffage aux bénéficiaires du crédit pour la taxe sur les produits et services (CTPS). Le montant de l'allocation était de 125 dollars pour les particuliers et de 250 dollars pour les familles. La Chambre des communes avait adopté, en octobre 2000, un avis de motion de voies et moyens qui prévoyait, entre autres, cette allocation. Toutefois, le Parlement a été dissous avant que les dispositions législatives nécessaires pour modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'aient été présentées, débattues et approuvées. Les paiements ont été autorisés par un décret en conseil, et les fonds ont été octroyés au moyen de mandats spéciaux. De surcroît, le fait que l'allocation a été versée aux bénéficiaires du CTPS a grandement réduit son efficacité comme moyen d'atteindre les objectifs visés par le gouvernement. Sur les 1,4 milliard de dollars et plus qui ont été versés, le total versé aux ménages à revenu faible ou modeste qui ont subi une hausse immédiate de leurs frais de chauffage se situe seulement entre 250 millions et 350 millions de dollars.

Contexte

13.26 Dans son exposé économique d'octobre 2000, le gouvernement a annoncé son intention de verser une allocation pour compenser l'effet de la hausse des frais de chauffage. Il a proposé que les personnes admissibles au crédit pour la taxe sur les produits et services payable en janvier 2001 reçoivent aussi l'allocation pour frais de chauffage. Le montant de l'allocation serait de 125 dollars pour les particuliers et de 250 dollars pour les familles. Le coût estimatif total était de 1,345 milliard de dollars. Le 19 octobre 2000, la Chambre des communes a adopté un avis de motion de voies et moyens qui contenait la proposition du gouvernement.

13.27 Le 22 octobre 2000, le Parlement a été dissous pour permettre la tenue d'élections générales qui ont eu lieu le 27 novembre 2000. Les dispositions législatives visant à autoriser l'allocation pour frais de chauffage n'ont pas été présentées au Parlement avant sa dissolution.

13.28 Le 12 décembre 2000, le gouverneur en conseil a pris un décret autorisant des paiements au titre des frais de chauffage accrus. Les bénéficiaires de ces paiements seraient les personnes qui auraient droit au crédit pour la taxe sur les produits et services payable en janvier 2001.

13.29 Le 13 décembre 2000, le Premier ministre a annoncé le rappel du Parlement pour le 29 janvier 2001.

13.30 Le 9 janvier 2001, le gouverneur en conseil a ordonné qu'un mandat spécial soit établi pour autoriser le versement de 1,294 milliard de dollars au titre de l'allocation pour frais de chauffage. Le 23 janvier 2001, le gouverneur en conseil a ordonné qu'un autre mandat spécial soit établi pour autoriser le versement de 227 millions de dollars supplémentaires aux mêmes fins.

13.31 Le 31 janvier 2001, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a commencé à envoyer par la poste des chèques destinés à quelque 8,6 millions de bénéficiaires. Le coût total de l'allocation pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001 a été de 1,459 milliard de dollars. Les paiements ont été imputés sur le crédit pour dépenses de fonctionnement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et ils figurent dans les *Comptes publics du Canada* sous la rubrique « Autres paiements de transfert ».

Questions

Affaiblissement du contrôle parlementaire sur de nouvelles dépenses

13.32 L'allocation pour frais de chauffage était une initiative nouvelle qui avait été annoncée dans l'exposé économique d'octobre 2000. Par un avis de motion de voies et moyens, le gouvernement a proposé de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour que celle-ci autorise les paiements voulus. Une telle modification nécessitait l'approbation du Parlement. La Chambre des communes a adopté l'avis de motion de voies et moyens le 19 octobre 2000. Toutefois, le Parlement a été dissous avant que les dispositions législatives visant à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'aient été présentées, débattues et approuvées.

13.33 Le gouvernement a décidé qu'il importait de faire parvenir l'allocation aux personnes admissibles le plus tôt possible, au cours de l'hiver. À cette fin, il a choisi de verser l'allocation sous la forme de paiements à titre gracieux autorisés par le gouverneur en conseil. Un paiement à titre gracieux ne correspond à aucune obligation juridique, mais est fait à la discrétion du gouvernement, par bienveillance et dans l'intérêt public. Il fallait recourir aux paiements à titre gracieux parce que le Parlement n'avait approuvé aucune modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* autorisant le versement de l'allocation pour frais de chauffage.

13.34 Le gouvernement a le pouvoir d'effectuer des paiements à titre gracieux, mais encore faut-il que le Parlement affecte des fonds pour couvrir ceux-ci. Ce dernier a donc autorisé le recours à des mandats spéciaux pendant la période où il était dissous, ne pouvant alors voter de crédit pour un paiement que le bien public exigeait de toute urgence. Par conséquent, le gouvernement a obtenu du gouverneur en conseil l'approbation d'émettre des mandats spéciaux pour financer les paiements. Les mandats spéciaux ont été signalés au Parlement le 12 février 2001.

13.35 Nous déplorons que le contrôle parlementaire sur cette initiative ait été amoindri, le gouvernement ayant choisi un processus d'autorisation dans lequel le Parlement n'intervenait pas. Le gouvernement a jugé important de verser tôt l'allocation, et comme le Parlement était alors dissous, les moyens pour ce faire étaient restreints.

13.36 Nous comprenons l'importance de verser tôt l'allocation aux personnes qui en avaient un urgent besoin. Toutefois, le Ministère savait, depuis le 13 décembre 2000, que le Parlement reprendrait ses travaux le 29 janvier 2001, deux jours avant la date à laquelle l'Agence des douanes et du revenu du Canada a commencé d'envoyer les ch ques. À notre avis, en retardant le versement de six semaines tout au plus, le gouvernement aurait,

sans pour autant compromettre l'atteinte de ses objectifs, donné au Parlement la possibilité de débattre et d'approuver l'affectation de deniers publics avant que ceux-ci ne soient dépensés.

L'allocation était mal ciblée

13.37 L'allocation pour frais de chauffage a été versée parce que le gouvernement s'inquiétait de l'incidence de la hausse des prix de l'énergie sur les frais de chauffage domestique des Canadiens à revenu faible ou modeste. Toutefois, le gouvernement n'avait pas de renseignements lui permettant de cibler directement les Canadiens à revenu faible ou modeste qui étaient touchés par la hausse des frais de chauffage.

13.38 Le Ministère a envisagé plusieurs options pour le versement de l'allocation. La plupart de ces options ont été rejetées, soit parce qu'elles auraient été trop coûteuses à administrer, soit parce qu'il aurait fallu trop de temps avant que l'allocation ne parvienne aux bénéficiaires, soit parce que l'allocation n'aurait pas été versée uniquement à des Canadiens à revenu faible ou modeste. Le crédit pour la taxe sur les produits et services (CTPS) était, dans le régime fiscal, le seul mécanisme existant qui avait pour cible les Canadiens à revenu faible ou modeste. Le Ministère a donc conclu que c'était le mécanisme le plus rapide et le plus efficient permettant de faire parvenir l'allocation au secteur visé de la population.

13.39 Le premier versement périodique du CTPS postérieur à l'exposé économique d'octobre 2000 était le versement du 12 janvier 2001. Les bénéficiaires avaient demandé le CTPS dans leur déclaration de revenus de 1999. Le ministère des Finances espérait d'abord que le chèque de janvier comprendrait l'allocation pour frais de chauffage en plus du CTPS, mais cela n'était pas réalisable.

13.40 Le fait de s'appuyer sur le CTPS pour déterminer les bénéficiaires constituait une solution facile sur le plan administratif qui a permis au gouvernement d'envoyer tôt les chèques. Toutefois, à notre avis, cette solution a grandement réduit l'efficacité de l'allocation pour frais de chauffage. Globalement, la corrélation était faible entre le fait d'être bénéficiaire du CTPS et le fait d'avoir eu besoin d'aide pour faire face à la hausse des frais de chauffage.

13.41 Le ministère des Finances a exécuté plusieurs programmes de simulation, avant et après les versements, afin de déterminer l'efficacité du CTPS pour ce qui est d'alléger les difficultés financières découlant de la hausse des frais de chauffage. Après avoir analysé les données du Ministère à ce sujet et celles de Statistique Canada, nous avons fait plusieurs observations, notamment :

- De 15 à 25 p. 100 des ménages qui ont reçu l'allocation étaient confrontés à une hausse immédiate de leurs frais de chauffage et étaient considérés comme des ménages à revenu faible ou modeste.
- De 25 à 35 p. 100 des ménages qui ont reçu l'allocation auraient peut-être eu besoin d'aide plus tard. Ces ménages avaient un revenu faible ou modeste, mais ils n'avaient pas à faire face à une hausse

immédiate de leurs frais de chauffage, pour l'une ou l'autre des raisons ci-dessous : ou bien ils payaient un loyer incluant les frais de chauffage et l'augmentation de leur loyer pour couvrir la hausse de ces frais se produirait dans l'avenir; ou bien ils se chauffaient à l'électricité et habitaient une province où le prix de l'électricité pouvait augmenter dans l'avenir en raison de la hausse du coût des combustibles utilisés pour la produire.

- Dans au moins 40 p. 100 des cas, le revenu des ménages qui ont reçu l'allocation n'était ni faible ni modeste ou bien ces ménages ne risquaient guère de subir une hausse de leurs frais de chauffage en raison de la situation du marché de l'énergie en 2000-2001. Tel est notamment le cas des ménages qui se chauffaient à l'électricité, s'ils habitaient une province où l'électricité provient surtout de barrages hydroélectriques.

13.42 À l'aide d'approximations raisonnables, nous estimons que, sur les 1,4 milliard de dollars et plus qui ont été versés au titre de l'allocation pour frais de chauffage, le montant total reçu par les ménages confrontés à une hausse immédiate de leurs frais de chauffage se situe entre 250 millions et 350 millions de dollars.

13.43 De plus, les documents du Ministère montrent que quelque 600 000 Canadiens à revenu faible ou modeste n'avaient pas droit à l'allocation parce qu'ils n'avaient pas le droit de recevoir le CTPS payable en janvier 2001, étant donné leur revenu de 1999. Les documents du Ministère montrent également que leur accorder l'allocation aurait coûté approximativement 75 millions de dollars. Au moins 90 000 d'entre eux avaient besoin d'une aide immédiate pour supporter la hausse de leurs frais de chauffage.

13.44 Le versement de l'allocation pour frais de chauffage aux bénéficiaires du CTPS a entraîné d'autres anomalies. Sur les quelque 7,6 millions de ménages qui ont reçu l'allocation, environ un million ont peut-être reçu plus d'un chèque parce que plus d'un bénéficiaire du CTPS vivait dans le même ménage. Au moins 4 000 contribuables canadiens qui ne vivaient pas au Canada et 7 500 personnes décédées ont reçu un chèque. Bien qu'il soit difficile en s'appuyant sur les données disponibles de calculer le nombre de prisonniers qui ont reçu l'allocation pour frais de chauffage, le Ministère estime qu'environ 1 600 prisonniers pourraient avoir reçu le chèque. Ces anomalies découlent des règles concernant le CTPS. Par exemple, le revenu ou la situation d'un bénéficiaire pouvaient avoir changé entre la période où le CTPS s'appliquait et la période où il en recevait le paiement. Le paiement de janvier 2001 était l'un des quatre versements du CTPS que le bénéficiaire avait réclamés lorsqu'il avait produit sa déclaration d'impôt de 1999.

Conclusion

13.45 Dans sa hâte de verser l'allocation pour frais de chauffage, le gouvernement a obtenu du gouverneur en conseil l'autorisation nécessaire, et les fonds voulus ont été octroyés au moyen de mandats spéciaux. Cependant, en faisant adopter un avis de motion de voies et moyens, le gouvernement n'a pas donné au Parlement la possibilité d'approuver cette affectation de fonds publics. En outre, notre analyse révèle que la partie des paiements de l'allocation qui a été versée à des Canadiens confrontés à une hausse

immédiate des frais de chauffage se situe seulement entre 250 millions et 350 millions de dollars. Par contre, au moins 90 000 Canadiens qui avaient besoin de l'allocation immédiatement n'y ont pas eu droit parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions d'admissibilité pour recevoir le CTPS payable en janvier 2001, vu leur revenu de 1999.

Réponse du Ministère : L'objectif de cette mesure consistait à offrir à ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les Canadiens et les Canadiennes à revenus faible et modeste, une allocation pour tenir compte de la hausse des dépenses de chauffage pendant la période de grand froid. Grâce au recours au crédit de taxe sur les produits et services (TPS) pour offrir cette allocation et au processus juridique suivi, la mesure a été mise en œuvre en temps opportun tout en réduisant le plus possible les frais d'administration.

L'allocation de chauffage a été annoncée dans le cadre du programme fédéral de réduction des impôts de 100 milliards de dollars mis de l'avant dans l'Énoncé économique et mise à jour budgétaire d'octobre 2000. Le 19 octobre 2000, un avis de motion de voies et moyens prévoyant notamment l'allocation proposée a été adopté par la Chambre des communes. Le Parlement a par la suite été dissous. Le gouvernement a eu recours aux mécanismes juridiques en vigueur pour autoriser l'émission de chèques. Un décret a été adopté le 12 décembre 2000 et des mandats spéciaux ont été émis en janvier 2001 pour permettre l'acheminement des chèques aux bénéficiaires à la fin de janvier 2001.

L'observation de vérification soulève des préoccupations au sujet de la surveillance parlementaire et du ciblage de la mesure d'allocation de chauffage.

Au sujet de la première préoccupation, l'observation de vérification précise qu'une période d'au plus six semaines aurait permis au Parlement de débattre de la mesure avant de procéder au décaissement, sans compromettre les objectifs du gouvernement. La prise du décret, le 12 décembre 2000, a permis que les versements aux bénéficiaires soient effectués dès le 31 janvier 2001. En comparaison, si le gouvernement avait attendu jusqu'à la reprise des travaux, le 29 janvier 2001, pour déposer un projet de loi, même dans l'éventualité où ce dernier aurait été adopté presque immédiatement, les versements auraient au moins été retardés jusqu'à la mi-mars, soit après la période de grand froid. En outre, puisque l'Agence des douanes et du revenu du Canada amorce le traitement d'un grand nombre de déclarations de revenus en mars, l'envoi de l'allocation aurait pu être davantage retardé, peut-être jusqu'en juillet.

Pour ce qui est de la deuxième préoccupation, l'observation de vérification semble conclure que le recours au mécanisme du crédit de TPS a entraîné un mauvais ciblage de la mesure. Cependant, cela procède d'une interprétation trop étroite des objectifs du gouvernement, selon laquelle la mesure aurait eu pour but d'offrir un allégement exclusivement aux ménages à revenu faible et modeste qui étaient confrontés à une hausse immédiate des frais de chauffage en raison des prix plus élevés du combustible comme l'huile à chauffage et le gaz naturel. En fait, la mesure visait les Canadiens et les Canadiennes à

revenu faible et modeste aux prises avec des hausses immédiates de frais de chauffage de même que ceux et celles qui le seraient ultérieurement (par exemple, les personnes touchées indirectement par une hausse du loyer ou des frais de services publics). Il était donc justifié de recourir au crédit de TPS comme mécanisme de prestation parce qu'il permettait de verser l'allocation aux groupes visés et ce, de façon rapide et efficiente.

L'observation de vérification soulève également des anomalies quant aux destinataires de l'allocation. Par exemple, l'allocation a été accordée à 13 100 contribuables canadiens qui ne vivaient pas au Canada, à des personnes décédées ou à des détenus. Cependant, il importe de noter ce qui suit :

- ces anomalies particulières représentent moins de 0,2 p. 100 du nombre total de versements effectués (8,6 millions de versements);
- la valeur de l'allégement accordé à ces groupes totalisait environ 2 millions de dollars. Pour modifier le mécanisme de crédit de TPS de manière à éliminer ces anomalies, il en aurait coûté 50 millions de dollars et les chèques n'auraient été livrés qu'une fois l'hiver terminé.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Jamie Hood
Directeur : Richard Domingue

Rose Pelletier
Anne-Marie Smith

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. Jamie Hood.

Parc Downsview Park inc.

Le contrôle des programmes et dépenses par le Parlement

En résumé

En octobre 2000, nous avions signalé que le gouvernement du Canada n'avait pas demandé au Parlement d'autorisation claire et explicite pour la création et l'exploitation d'un parc en milieu urbain. Par conséquent, ce dernier ne l'avait pas donnée et n'avait pas approuvé non plus les dépenses publiques à cette fin, estimées à plus de 100 millions de dollars.

Pour l'exercice visé, alors qu'il n'avait pas encore reçu l'autorisation du Parlement, le gouvernement du Canada a effectué une opération importante dont l'effet net était une injection de fonds d'environ 19 millions de dollars dans Parc Downsview Park inc. pour financer ses activités de programme.

Contexte

13.46 Parc Downsview Park inc. (Parc Downsview) a été établi à la suite de la fermeture de la base militaire des Forces armées canadiennes de Toronto. En avril 1997, le gouvernement a pris un décret autorisant la Société immobilière du Canada Limitée (Société immobilière) à établir une filiale pour aménager un parc en milieu urbain. La Société immobilière a constitué Parc Downsview Park inc. en filiale en propriété exclusive en juillet 1998; celle-ci a commencé ses activités en avril 1999.

13.47 Comme le relève notre Rapport d'octobre 2000, le gouvernement a respecté toutes les exigences administratives et légales applicables pour l'établissement de Parc Downsview Park inc. Au cours de 1999-2000, le ministère de la Défense nationale a versé deux millions de dollars à Parc Downsview pour des dépenses liées à l'aménagement du site. À notre avis, ces dépenses ne constituent pas une charge valide imputable au crédit 1 de la Défense nationale qui, selon l'autorisation du Parlement, devait servir aux dépenses d'exploitation du Ministère.

13.48 Généralement, quand une nouvelle société d'État est créée, le Parlement lui assigne un mandat au moyen d'une loi établissant une société d'État mère. Le gouvernement a décidé de faire de Parc Downsview une filiale, laissant ainsi le Parlement hors du processus de décision.

13.49 Dans notre rapport de 2000, nous avions conclu que le gouvernement n'avait pas demandé au Parlement d'approbation claire et explicite pour la création et l'exploitation de ce parc en milieu urbain. De plus, le Parlement n'avait pas autorisé les dépenses à cette fin. Selon les estimations, le coût total des dépenses pour l'aménagement de ce parc dépasse 100 millions de dollars.

Questions

13.50 Le gouvernement acquiert des terrains afin de répondre au besoin d'exécuter un programme. Quand le terrain n'est plus nécessaire aux fins du programme, il est déclaré excédentaire et il est vendu. Les produits de la vente sont versés au Trésor. Le Parlement vote alors des crédits selon ses priorités de programme et, dans le Budget des dépenses, affecte de l'argent du Trésor à ces programmes. Ce processus vise à garantir que les dépenses publiques sont autorisées par le Parlement.

13.51 Au cours de 2000-2001, Parc Downsview a effectué les opérations suivantes :

- Le 15 août 2000, conformément à l'autorisation accordée en vertu d'un décret, Parc Downsview a acquis de la Défense nationale un terrain d'environ 32 acres en contrepartie d'un billet de 19 millions de dollars devant être payé en 2050. Le billet ne porte aucun intérêt, il n'est pas garanti et est subordonné à l'endettement futur de Parc Downsview.
- En septembre 2000, Parc Downsview a vendu ce terrain à une entreprise du secteur privé pour un montant net de 19,9 millions de dollars. Les produits de la vente ont été déposés dans le compte bancaire de Parc Downsview. Aucun remboursement n'a été fait au gouvernement du Canada, et l'on compte se servir des produits de la vente pour les activités de Parc Downsview.
- Dans ses états financiers de mars 2001, Parc Downsview a comptabilisé le billet comme l'avoir du gouvernement du Canada puisque le billet ne porte aucun intérêt et qu'il ne doit être payé que dans 50 ans.

13.52 Généralement, quand le gouvernement cède des biens à la Société immobilière du Canada Limitée pour qu'elle en dispose, la Société émet des billets à payer au gouvernement en contrepartie des biens immobiliers. Les billets sont payés au gouvernement à la date la plus rapprochée des dates suivantes, soit leur date d'échéance (deux mois à onze ans), soit la date où la Société touche les produits nets de la vente des biens immobiliers pour lesquels les billets ont été émis. Les paiements versés au gouvernement sont déposés dans le Trésor.

13.53 Dans ce cas, la Défense nationale a transféré le terrain à Parc Downsview selon les conditions du billet. Par cela et en raison de la vente subséquente du terrain par Parc Downsview à une entreprise du secteur privé, le gouvernement s'est trouvé, en fait, à transférer indirectement 19 millions de dollars en espèces à Parc Downsview pour financer de nouvelles activités de programme.

13.54 Le gouvernement nous a informés que ces opérations foncières ont été effectuées en conformité avec la loi. Étant donné l'importance de ce projet et la nature des opérations — une injection de fonds d'environ 19 millions de dollars découlant de la vente d'un bien fédéral — nous croyons qu'il aurait été préférable d'obtenir l'approbation officielle du Parlement.

Conclusion

13.55 Même s'il n'avait encore fait aucune démarche en 2000-2001 pour obtenir l'autorisation du Parlement d'établir le parc en milieu urbain, le gouvernement a conclu d'importantes opérations pour lesquelles il aurait été préférable, à notre avis, d'obtenir l'approbation officielle du Parlement. Nous croyons que le gouvernement doit s'empresser de remédier à la situation pour que le rôle du Parlement soit pleinement respecté et que Parc Downsview Park inc. soit en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Louis Lalonde
Directrice : Louise Bertrand

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. Louis Lalonde.

F10

Annexes

Table des matières

Annexes

A. *Loi sur le vérificateur général* 1

B. *Loi sur la gestion des finances publiques* 7

C. Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes, 2000-2001 14

D. Rapport qui découle de la vérification du rapport du Président du Conseil du Trésor au Parlement 15

E. Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada 16

Annexe A *Loi sur le vérificateur général*

L.R.C., ch. A-17
Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable.
1995, ch. 43, art. 1.

Titre abrégé

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général.* 1976-77, ch. 34, art. 1.

Définition

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« commissaire » « commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

« développement durable » « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère » « ministère » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« ministère de catégorie I » « ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère, au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, mentionné à l'annexe.

« ministre compétent » « ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« registraire » « registraire » La Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« société d'État » « société d'État » S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« stratégie de développement durable » « stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

« vérificateur général » « vérificateur général » Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976-77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14; 1995, ch. 43, art. 2.

Le vérificateur général du Canada

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976-77, ch. 34, art. 3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de cette loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. 1976-77, ch. 34, art. 4; 1980-81-82-83, ch. 50, art. 23, ch. 55, art. 1.

Fonctions

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976-77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976-77, ch. 34, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 25.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

Dépôt du rapport annuel devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte; ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

Préavis de l'objet du rapport supplémentaire

(4) Le vérificateur général adresse au président de la Chambre des communes un préavis circonstancié de tout rapport supplémentaire qu'il entend soumettre en vertu du paragraphe (1).

Dépôt du rapport supplémentaire devant la Chambre des communes

(5) Le rapport supplémentaire est soumis au président de la Chambre des communes le trentième jour suivant le préavis ou à l'expiration du délai plus long qui y est indiqué; le président doit déposer le rapport devant la Chambre sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception. 1976-77, ch. 34, art. 7; 1994, ch. 32, art. 1 et 2; 1995, ch. 43, art. 3.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport en vertu du paragraphe 7(1).

Soumission des rapports au président et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si elle ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 8; 1994, ch. 32, art. 3.

Examen

9. Le vérificateur général :

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis. 1976-77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics. 1976-77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976-77, ch. 34, art. 12.

Accès à l'information

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976-77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 14.

Personnel du Bureau du vérificateur général

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans cette loi à l'article 21 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau. 1976-77, ch. 34, art. 15; 1992, ch. 54, art. 79.

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976-77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci. 1976-77, ch. 34, art. 18.

Délégation

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son bureau qui devra, au-dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 19.

Budget des dépenses

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976-77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 21.

Vérification du Bureau du vérificateur général

Vérification du bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs. 1976-77, ch. 34, art. 22.

Développement durable

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir. 1995, ch. 43, art. 5.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux. 1995, ch. 43, art. 5.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport. 1995, ch. 43, art. 5.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable. 1995, ch. 43, art. 5.

Annexe B *Loi sur la gestion des finances publiques*

L.R., c. F-11
Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT
Gestion financière

Documents comptables

131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les éventuels règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus.
1991, ch. 24, art. 41.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur :

a) les états financiers prévus à l'article 131 et les états financiers révisés prévus au paragraphe 133(3);

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1991, ch. 24, art. 42.

Erreurs et omissions

133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en conformité avec l'article 132.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif

(3) À la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général

(2) À compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises

135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales

136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission

137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch.31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en oeuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle

140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement

141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)b) ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société ou de ses filiales.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévus par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1991, ch. 24, art. 50.

Orientations

Restrictions

145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative

146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1991, ch. 24, art. 43.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution de comité

148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constitue un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem

(2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprétant en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1991, ch. 24, art. 50.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle-ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi en comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global

151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité

(2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor.
1984, ch. 31, art.11.

Rapport annuel

152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre, un exemplaire du rapport indiquant les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt avant le 31 juillet précédent, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation

(2) Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel à la Chambre des communes, l'exactitude des renseignements que contient le rapport déposé conformément au paragraphe (1). 1991, ch. 24, art. 44.

Annexe C Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes, 2000-2001

Vous pouvez consulter les rapports suivants dans le site Web du Parlement du Canada (www.parl.gc.ca).

36e législature — 2e session

Quinzième rapport — Chapitre 6 (Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances — Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental) du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril 2000. Déposé à la Chambre le 5 octobre 2000.

Seizième rapport — Chapitre 3 (Citoyenneté et Immigration Canada — Le volet économique du Programme canadien d'immigration) du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril 2000. Déposé à la Chambre le 5 octobre 2000.

Dix-septième rapport — Chapitre 7 (Gendarmerie royale du Canada — Les services offerts aux responsables de l'application de la loi) du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril 2000. Déposé à la Chambre le 5 octobre 2000.

37e législature — 1re session

Premier rapport — Rapports présentés au cours de la 2e session de la 36e législature. Déposé le 14 mars 2001 et adopté le 14 mars 2001.

Deuxième rapport — Lignes directrices et normes internationales relatives aux états financiers du secteur public. Déposé le 29 mars 2001.

Troisième rapport — Le crédit 20 sous la rubrique Finances, *Budget principal des dépenses* pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2002. Déposé le 10 mai 2001.

Quatrième rapport — *Comptes publics du Canada* 1999-2000. Déposé le 10 mai 2001.

Cinquième rapport — Chapitre 11 (Développement des ressources humaines Canada — Les subventions et les contributions) du Rapport du vérificateur général du Canada d'octobre 2000. Déposé le 17 mai 2001.

Sixième rapport — Chapitre 14 (Agence canadienne de développement international — La gestion des marchés et des accords de contribution) du Rapport du vérificateur général du Canada d'octobre 2000. Déposé le 17 mai 2001.

Septième rapport — Les nouvelles politiques du gouvernement du Canada relatives à la vérification interne et à l'évaluation. Déposé le 6 juin 2001.

Huitième rapport — Le rapport du Comité sur le rendement et sur les plans et les priorités du Bureau du vérificateur général du Canada. Déposé le 6 juin 2001.

Annexe D Rapport qui découle de la vérification du rapport du Président du Conseil du Trésor au Parlement

Rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement

Selon la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chacune des Chambres du Parlement un rapport qui renferme des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels, des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions régissant la présentation de rapports de la partie X de la *Loi*.

Le rapport sur les dépôts des rapports permet au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *LGFP*. Par conséquent, le rapport doit indiquer les délais et les dates auxquels les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissement et des budgets de fonctionnement (et les modifications apportées à ceux-ci) devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours de la période de rapport; et le moment où ils ont été déposés. Le rapport sur les dépôts incombe au président du Conseil du Trésor et est inclus dans son rapport annuel au Parlement, intitulé *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre 2001. (Ce rapport annuel n'était pas déposé au moment de mettre sous presse la présente annexe.)

Conformément au paragraphe 152(2) de la *LGFP*, j'ai vérifié l'information contenue dans le rapport sur les dépôts du président du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 juillet 2001. De plus, je suis tenu de rendre compte de cette vérification dans mon rapport annuel à la Chambre des communes.

J'ai effectué ma vérification conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que le rapport sur les dépôts est exempt d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle, par sondage, des systèmes et des procédés utilisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour contrôler le dépôt des résumés et des rapports annuels à chacune des Chambres du Parlement, et l'information contenue dans le rapport. Par conséquent, ma vérification a comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugé nécessaires dans les circonstances.

À mon avis, l'information contenue dans le rapport sur les dépôts est exacte, à tous égards importants, conformément à la description des délais pour les dépôts au Parlement communiqués dans le rapport.

Dans les paragraphes suivants, je mets l'accent sur certains renseignements qui, selon moi, peuvent intéresser les députés, mais que le rapport sur les dépôts, dans sa forme actuelle, ne divulgue ni ne met en évidence.

Le rapport de cette année sur les dépôts fait mention de 103 cas où les documents ont été déposés en retard. Cela représente une augmentation de 25 cas par rapport aux exercices précédents. Parmi ces retards, 68 cas concernent des documents qui auraient dû être déposés au cours du présent exercice, et les 35 autres concernent des documents qui auraient dû être déposés au cours des exercices précédents. Nous avons invité le Secrétariat du Conseil du Trésor à rechercher les raisons de cette augmentation et celui-ci nous a informés qu'il fera un suivi auprès des ministres concernés à ce sujet.

Le rapport ne révèle pas que, dans trois cas, les plans d'entreprise pour l'année débutant le 31 janvier 2001, ou avant, n'avaient pas été approuvés par le gouverneur en conseil en date du 31 juillet 2001. De plus, dans 23 cas, les plans d'entreprises n'ont été approuvés qu'après le début de la période à couvrir. Dans 13 de ces cas, les plans ont été approuvés plus de deux mois après le début de la période concernée.

Richard Flageole, FCA
Vérificateur général adjoint
Pour la vérificatrice générale du Canada

Ottawa, Canada
Le 31 octobre 2001

Annexe E Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

L'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que le Bureau révèle le coût des rapports de vérification de toutes les sociétés d'État, sauf de celles qui font l'objet d'une exemption aux termes de l'article 85 de la *Loi* (voir la pièce E.1). Le rapport du vérificateur général comprend une opinion sur les états financiers d'une société et sur la conformité de celle-ci aux autorisations spécifiées. Le rapport peut également inclure toute autre question jugée importante.

Aux termes de l'article 68 de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, le Bureau est tenu de déclarer le coût des rapports de vérification de la Société Radio-Canada. Pour l'exercice clos le 31 mars 2001, le coût total du rapport de vérification annuelle a été de 1 223 181 $.

L'objectif d'un examen spécial est de déterminer si les systèmes d'information et de contrôle financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les pratiques de gestion de la société peuvent donner une assurance raisonnable que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations ont été menées d'une manière efficace.

En 2000-2001, le Bureau a mené à terme l'examen spécial de quatre sociétés d'État. Les coûts encourus par le Bureau se sont élevés à :

251 529 $	Administration de pilotage des Laurentides
408 785 $	Commission canadienne du lait
518 175 $	Musée canadien des civilisations
346 488 $	Société immobilière du Canada Limitée

Pièce E.1 Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices clos le 31 mars 2001 ou avant

Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.00	78 901 $
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.00	51 162
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.00	64 270
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.00	48 033
Banque de développement du Canada (covérificateur)	31.03.01	353 322
Commission canadienne du lait	31.07.00	124 624
Commission de la capitale nationale	31.03.01	228 955
Conseil canadien des normes	31.03.01	44 685
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.01	54 761
Corporation commerciale canadienne	31.03.01	106 570
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.00	46 860
Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée (La)	31.12.00	44 861
Énergie atomique du Canada Limitée (covérificateur)	31.03.01	279 432
Marine Atlantique S.C.C.	31.12.00	229 489
Monnaie royale canadienne	31.12.00	321 950
Musée canadien de la nature	31.03.01	86 183
Musée canadien des civilisations	31.03.01	88 829
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.01	107 657
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.01	83 593
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.00	71 807
Petro-Canada Limitée	31.12.00	14 219
Ponts Jacques Cartier et Champlain Inc. (Les)	31.03.01	72 018
Queen's Quay West Land Corporation	31.03.01	36 513
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.00	275 412
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.03.01	90 769
Société de développement du Cap-Breton	31.03.01	252 130
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.01	105 530
Société du crédit agricole	31.03.01	353 493
Société du Vieux-Port de Montréal Inc.	31.03.01	140 334
Société immobilière du Canada Limitée (covérificateur)	31.03.01	217 118
Société Ponts Fédéraux Ltée	31.03.01	50 525
Société pour l'expansion des exportations	31.12.00	453 237
VIA Rail Canada Inc. (covérificateur)	31.12.00	229 743

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes — 2001

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2001
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure

Chapitre 2 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système
Chapitre 3 Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques

Chapitre 4 Les subventions et les contributions votées : la gestion dans l'ensemble du gouvernement
Chapitre 5 Les subventions et les contributions votées : la gestion des programmes

Chapitre 6 Agence de promotion économique du Canada atlantique — Le développement économique

Chapitre 7 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada
Chapitre 8 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques de non-conformité des expéditions commerciales qui entrent au Canada

Chapitre 9 Santé Canada — Une stratégie proactive de promotion de la santé

Chapitre 10 Défense nationale — L'équipement en service

Chapitre 11 Les drogues illicites : le rôle du gouvernement fédéral

Autres observations et Annexes

Chapitre 12 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
Chapitre 13 Autres observations de vérification
Annexes